

МІСЦЕ УРЯДОВОГО УПОВНОВАЖЕНОГО У СПРАВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ЙОГО ПРЕДСТАВНИКІВ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

ТЮРІН Сергій Євгенович - начальник Головного управління юстиції в Донецькій області

УДК 35.076+354.51(477)

Определены правовые основания деятельности, задания, полномочия, права Правительства уполномоченного по делам Европейского Суда по правам человека и его представителей и их место в системе органов юстиции Украины.

Ключові слова: система, органи юстиції України, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини, представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Як відомо, у ст. 1 Конституції України [1] проголошено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Обов'язковою ознакою будь-якої правової держави є панування принципу верховенства права, який вимагає, щоб як мета діяльності держави, так і сама ця діяльність визначалися правовими рішеннями законодавців. Оскільки його реалізація забезпечує незалежність державного апарату від зміни правлячих політичних сил, а також відносно безперервність розвитку держави в умовах постійних змін, що відбуваються в житті суспільства і навіть стають передумовою таких змін, то важливу роль у забезпеченні верховенства права відіграє існування та функціонування розгалуженої системи органів юстиції, діяльність яких спрямована на формування та забезпечення реалізації державної правової політики.

Слід зазначити, що система органів юстиції достатньо докладно описана в юри-

дичній літературі, наприклад, в працях Р.В. Баранніка, В.Т. Білоуса, І.П. Голосніченка, В.Т. Малярєнка, А.Т. Комзюка, І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, В.Т. Нора, Н.С. Юзікової та інших вчених. Проте питання визначення місця Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та його представників у системі органів юстиції України зазначеними та іншими авторами практично не розглядалися. Як результат, правовий статус, повноваження, напрями діяльності Урядового уповноваженого в справах Європейського Суду з прав людини та його представників залишаються нез'ясованими.

Тому метою даної статті є визначення місця Урядового уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини та його представників у системі органів юстиції України. Для досягнення поставленої мети планується: надати визначення системи органів юстиції України; перелічити органи та установи, які входять до цієї системи; вказати нормативні акти, які регулюють діяльність Урядового уповноваженого в справах Європейського Суду з прав людини та його представників; визначити їх повноваження і напрями діяльності.

На нашу думку, треба наголосити на тому, що система органів юстиції має ознаки, які характерні для будь-якої системи в цілому. Зокрема, система органів юстиції складається з певної кількості взаємопов'язаних та взаємозалежних елементів – відповідних установ юстиції, що

вказує на її структурованість. У той же час, система органів юстиції характеризується складністю та багаторівністю своєї структури; наявністю різних рівнів побудови та управління системою; складністю поведінки та не адитивністю властивостей; складністю опису та управління системою. Все це свідчить про те, що системі органів юстиції властива ієрархічність. У свою чергу, органи юстиції під час виконання покладених на них завдань активно контактують з суспільством, що вказує на певну взаємозалежність між системою органів юстиції і середовищем. Зокрема, установи юстиції спостерігають за змінами, які відбуваються у громадянській спільноті як наслідок реалізації закріпленої за ними компетенції, аналізують їх значення, обирають відповідну реакцію, що сприяє досягненню поставлених цілей, та реагують на ці зміни. Далі система органів юстиції представляє собою сукупність державних інституцій, які виконують різні за обсягом та змістом завдання, що обумовлено, у першу чергу, місцем кожної установи в такій системі. Проте мета функціонування – формування та забезпечення реалізації державної правової політики – у них єдина, що свідчить про цілісність системи. Крім цього, і ми це підкреслюємо, цілісність системи органів юстиції зумовлюється органічним зв'язком цих органів та їх взаємодією в процесі функціонування. І, нарешті, елементи системи органів юстиції (відповідні установи юстиції) можна розглядати як окремі системи, а саму систему органів юстиції – як підсистему системи більш високого рівня (системи органів виконавчої влади або правоохоронної системи).

Таким чином, систему органів юстиції України ми пропонуємо визначити як сукупність органів виконавчої влади, наділених державно-владними повноваженнями з метою здійснення діяльності, спрямованої на формування та забезпечення реалізації державної правової політики, захист прав та свобод людини і громадянина, інтересів підприємств, установ, організацій.

Ми акцентуємо увагу на тому, що у теперішньому стані система органів юстиції України включає: Міністерство юстиції

України; Головні управління юстиції Міністерства юстиції в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції [2, с. 283; 3, с. 207; 4, с. 302; 5, с. 432; 6, с. 123]. Проте, як можна зазначити, систему органів юстиції складають не лише ці органи. До установ юстиції входять також підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління органів юстиції, зокрема, управління та відділи Державної виконавчої служби, державні нотаріальні контори, науково-дослідні установи судових експертиз, підрозділи в питань банкрутства, реєстраційні служби, органи реєстрації актів цивільного стану, представники Урядового уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини і регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського Суду з прав людини.

На нашу думку, важливу роль у забезпеченні законності та загального правопорядку відіграє Урядовий уповноважений у справах Європейського Суду з прав людини, правовий статус якого визначається Положенням про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2006 р. № 784 [7]. Згідно з положеннями цього нормативного акту, Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини є посадовою особою, на яку покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському Суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також інформування Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Суду.

Урядовий уповноважений у справах Європейського Суду з прав людини (далі – Урядовий уповноважений) у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, регламентом Європейського Суду з прав людини та Положенням про Урядового уповноваже-

ного у справах Європейського суду з прав людини.

Урядовим уповноваженим може бути призначена особа, яка є громадянином України, має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менш як три роки, володіє однією з офіційних мов Ради Європи. На нашу думку, вимоги до кандидата на посаду Урядового уповноваженого мають бути більш суворими. Так, він повинен проживати в Україні не менше 10 років, мати стаж роботи в галузі права не менше 10 років, перед призначенням на посаду скласти кваліфікаційні іспити.

На Урядового уповноваженого покладається виконання важливих різнопланових завдань. Зокрема, він зобов'язаний:

- забезпечувати представництво України в Європейському Суді з прав людини (далі – Суд) під час розгляду справ про порушення нею Конвенції про захист прав та основоположних свобод (далі – Конвенція), справ за заявами України стосовно порушення Конвенції іншими державами – її учасницями, а також як третьої сторони під час розгляду справ за заявами громадян України або юридичних осіб-резидентів України проти інших держав-учасниць Конвенції;

- координувати роботу, пов'язану з підготовкою матеріалів для розгляду справ у Суді та виконанням його рішень, співпрацювати з цією метою з іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- готувати і вносити на розгляд Суду необхідні матеріали, брати участь у слуханнях справ, які ним розглядаються;

- інформувати в установленому порядку Комітет Міністрів Ради Європи про хід виконання Україною рішень Суду;

- виявляти причини порушення Конвенції, розробляти пропозиції щодо їх усунення та недопущення порушень у майбутньому;

- організувати роботу зі створення необхідних умов для проведення Судом розслідування у справі про порушення Конвенції та вживати заходів відповідно до регламенту Суду;

- подавати необхідну інформацію уповноваженим особам, які проводять перевірку дотримання Конвенції.

Як можна помітити, на Урядового уповноваженого покладаються достатньо важливі завдання, для успішного виконання яких він має здійснювати певні функції. Тому з метою належного забезпечення представництва України в Європейському Суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Урядовий уповноважений вивчає факти та обставини справи про порушення Конвенції відповідно до запитів Суду; відповідає в установленому порядку на запити цієї судової установи; надає докази, надсилає повідомлення та додаткові письмові зауваження, надсилає до державних органів запити стосовно надання матеріалів і пояснень у справах про порушення Конвенції; координує роботу з підготовки пропозицій з організаційно-правових, процедурних та інших питань, пов'язаних із забезпеченням представництва України в Суді та виконанням його рішень; визначає заходи, необхідні для створення умов для проведення Судом розслідування у справах про порушення Конвенції; визначає порядок вжиття заходів відповідно до регламенту Суду; виступає доповідачем під час розгляду в Суді справ щодо порушення Конвенції; проводить переговори із заявником, у разі потреби узгоджує на міжвідомчому рівні умови дружнього врегулювання у справах проти України, укладає у передбаченому законодавством порядку угоду про дружнє врегулювання; готує інформацію про хід розгляду у Суді справ про порушення Конвенції та про виконання його рішень; готує і подає Комітету Міністрів Ради Європи інформацію та звіти про хід виконання Україною рішень Суду; здійснює аналіз практики Суду, передусім у справах проти України, з метою виявлення причин, що призвели чи можуть призвести до порушення Конвенції, готує відповідні аналітичні огляди та висновки; подає Міністерству юстиції України пропозиції щодо методики проведення експертизи проектів законів та підзаконних актів, а також актів законодавства на відповідність Конвенції та практиці Суду; розробляє пропозиції до навчальних програм з вивчення Конвенції

та практики Суду; подає органам державної влади та органам місцевого самоврядування пропозиції щодо можливих шляхів запобігання порушенням прав людини в Україні; вживає необхідних заходів щодо залучення представників органів державної влади за погодженням з їх керівниками для забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини та виконання його рішень; виконує за дорученням Міністра юстиції інші функції.

Як ми бачимо, Урядовий уповноважений наділений широкою компетенцією. І це не дивно, адже сьогодні Україна знаходиться на шляху інтеграції до європейського співтовариства, який вимагає активної співпраці за всіма напрямками діяльності Європейського Союзу. У першу чергу, це стосується створення умов для надійної охорони прав та свобод людини і громадянина. Оскільки з кожним роком кількість осіб, які звертаються за захистом до Європейського Суду з прав людини, постійно зростає, особливої уваги потребує належне забезпечення представництва України в цій установі Союзу. Саме тому на Урядового уповноваженого покладаються такі складні, але напрочуд важливі обов'язки. У той же час, крім обов'язків, Урядовий уповноважений має можливість здійснювати певні права. Він може звертатися із запитами до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та отримувати від них необхідні матеріали та інформацію; утворювати експертні та робочі групи, залучати спеціалістів, науковців та експертів до вирішення питань, що належать до його компетенції; звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій з метою надання сприяння у здійсненні заходів щодо забезпечення представництва України в Суді та виконання його рішень, а також зі створення необхідних умов для проведення Судом розслідування у справі про порушення Конвенції та вжиття заходів відповідно до його регламенту.

Безумовно, Урядовий уповноважений потребує допомоги у справі забезпечення належного представництва України в Європейському Суді з прав людини. Тому

його діяльність забезпечує Секретаріат Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, який утворюється у складі центрального апарату Міністерства юстиції України з правами департаменту. У разі відсутності Урядового уповноваженого його обов'язки виконує керівник Секретаріату.

Діяльності Урядового уповноваженого, пов'язаній з роботою у Суді, а також з інформуванням Комітету Міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Суду, сприяє Міністерство закордонних справ через Постійне представництво України при Раді Європи.

Крім того, Урядовий уповноважений має бланк з найменуванням своєї посади. Забезпечення представництва в Суді, витрати на яке не компенсуються Радою Європи, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України в установленому законодавством порядку.

Як ми вище зазначали, на Урядового уповноваженого покладається виконання великої кількості обов'язків, самостійно втілити в життя які він не може. З метою забезпечення належної реалізації закріплених за Урядовим уповноваженим завдань на регіональному рівні створені регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини. Порядок їх функціонування визначається Положенням про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України від 09.02.2007 р. № 44/5 [8]. Відповідно до цього Положення, представники Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини (далі – представники Урядового уповноваженого) забезпечують діяльність Урядового уповноваженого на регіональному рівні. Вони працюють у складі Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі і очолюють регіональні відділення Секрета-

ріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Представник Урядового уповноваженого і регіональне відділення у своїй діяльності керуються Конституцією України, Конвенцією про захист прав і основоположних свобод та протоколами до неї, Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та іншими законами, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, Регламентом Європейського суду з прав людини, Положенням про Міністерство юстиції України, Положенням про Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, Положенням про Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі та Положенням про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини.

Представником Урядового уповноваженого призначається перший заступник (заступник) начальника Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі наказом Міністра юстиції за письмовим поданням відповідного начальника управління юстиції, погодженим з Урядовим уповноваженим. У разі виникнення обставин, за яких особа, призначена представником Урядового уповноваженого, не може виконувати обов'язки голови регіонального відділення, начальник відповідного управління юстиції у 10-денний строк звертається з поданням до Міністра юстиції про звільнення вказаної особи від виконання обов'язків представника Урядового уповноваженого та про призначення нового представника Урядового уповноваженого. У разі виникнення обставин, за яких особа, призначена представником Урядового уповноваженого, тимчасово не може виконувати свої обов'язки, його

обов'язки виконує начальник обласного управління юстиції.

Таким чином, представник Урядового уповноваженого відповідно до покладених на нього завдань:

- координує роботу регіонального відділення;
- відповідає на запити Урядового уповноваженого та Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини;
- надсилає до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів запити стосовно надання матеріалів і пояснень у справах про порушення Конвенції;
- щороку до 25 грудня інформує Урядового уповноваженого про діяльність регіонального відділення, виконання відповідних доручень та проведення публічних заходів за звітний період;
- у випадках, що потребують негайного втручання, представник Урядового уповноваженого своєчасно інформує про це Урядового уповноваженого.

Представник Урядового уповноваженого несе персональну відповідальність за діяльність регіонального відділення перед Урядовим уповноваженим.

Безумовно, представник Урядового уповноваженого належним чином виконуватиме покладені на нього обов'язки лише за умови наявності широкого спектру прав. Так, з метою виконання доручень Урядового уповноваженого та Секретаріату Урядового уповноваженого він має право звертатися до місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та судових органів із запитом про надання матеріалів та коментарів у конкретних справах; може отримувати від місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, судових органів відповідні матеріали та інформацію у конкретних справах, які стосуються заявлених порушень положень Конвенції; у разі потреби для виконання окремих завдань може залучати до роботи регіонального відділення інших працівників обласних та районних управлінь юстиції (за погодженням з начальником відповідного управління юсти-

ції); має можливість брати участь у засіданнях і нарадах з питань, віднесених до його компетенції.

У свою чергу, регіональне відділення створюється при Головному управлінні юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управліннях юстиції в областях, містах Києві та Севастополі. До його складу включаються спеціалісти відповідних управлінь юстиції, а також на безоплатній основі можуть залучатись представники державних органів, зокрема, органів державної виконавчої служби, обласних державних адміністрацій, судових органів, територіальних органів прокуратури, МВС, представники громадських організацій (за погодженням з їх керівниками).

Склад регіонального відділення за письмовим поданням представника Урядового уповноваженого затверджується Урядовим уповноваженим. Зміни до складу регіонального відділення затверджуються Урядовим уповноваженим за письмовим поданням представника Урядового уповноваженого.

Регіональне відділення виконує наступні завдання:

- втілює в життя доручення Урядового уповноваженого та Секретаріату Урядового уповноваженого стосовно збору і вивчення фактів і доказів у конкретних справах, що стосуються заявлених порушень Україною положень Конвенції, посилення на які містяться у запитах Суду до Урядового уповноваженого;

- інформує населення про положення Конвенції та практику Суду;

- проводить індивідуальні консультації громадян з основних положень Конвенції і процедури подачі, прийняття і розгляду заяв Судом;

- проводить роз'яснювальну роботу серед посадових осіб місцевих органів виконавчої влади, працівників суду і прокуратури, органів місцевого самоврядування про суть, призначення і зміст Конвенції та протоколів до неї, про особливості застосування Конвенції та практики Суду як джерела права;

- бере участь у організації та проведенні семінарів з питань роз'яснення, тлу-

мачення та застосування положень Конвенції.

На виконання основних завдань регіональне відділення за дорученням Урядового уповноваженого та Секретаріату Урядового уповноваженого вивчає факти, збирає докази та надсилає копії матеріалів у справах, що знаходяться в провадженні Суду, а також іншу інформацію, необхідну для забезпечення діяльності Урядового уповноваженого; здійснює індивідуальний прийом громадян з питань організації діяльності та порядку звернення до Суду; вживає заходів щодо попередження порушення прав людини та основоположних свобод, а також щодо відновлення порушених прав і свобод на відповідній території.

З огляду на вищевказане, ми можемо підсумувати, що значення діяльності Урядового уповноваженого та його представників важко переоцінити. Урядовий уповноважений здійснює широке коло обов'язків, належна реалізація яких сприяє забезпеченню потрібного рівня представництва України в Європейському Суді з прав людини. Ця праця вимагає титанічних зусиль і значних витрат часу. Саме тому на допомогу Урядовому уповноваженому на обласному рівні створені регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого, які очолюються представниками Урядового уповноваженого. В загальному плані вони відповідальні за забезпечення максимально корисної взаємодії з населенням у питаннях роз'яснення основних положень Конвенції та порядку звернення до Європейського Суду з прав людини та за своєчасний і оперативний збір, вивчення усіх фактів і доказів у конкретних справах, що стосуються заявлених порушень Україною положень Конвенції. Урядовий уповноважений, його представники та регіональні відділення утворюють ефективно діючу систему, яка є необхідним та вкрай важливим елементом системи органів юстиції в цілому.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

АНОТАЦІЯ

Визначені правові основи діяльності, завдання, повноваження, права Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини та його представників і їх місце в системі органів юстиції України.

SUMMARY

The legal grounds of activity, tasks, and powers, rights of the Government Plenipotentiary of the matters of the European Court of Human Rights and its representatives and their place in the system of bodies of justice of Ukraine are defined.

2. Бараннік Р. В. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України : навч. посіб. / Р. В. Бараннік. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : КНТ, 2011. – 352 с.

3. Судебные и правоохранительные органы Украины : учеб. пособие / Н. О. Бидюк, А. С. Васильев, В. В. Иванов и др. ; под ред. А. С. Васильева, Е. Л. Стрельцова. – 4-е изд., доп. и перераб. – Х. : Одиссей, 2011. – 320 с.

4. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України : Підручник / В. Т. Білоус, О .С. Захарова, В. С. Ковальський та ін. ; Відп. ред. В. Т. Малярєнко. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 350 с.

5. Організація судових та правоохоронних органів : Підручник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів / І. Є. Марочкін, Н. В. Сібільова, В. П. Ти-

хий та ін. ; за ред. І. Є. Марочкіна, Н. В. Сібільової. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 528 с.

6. Нор В. Т. Судові та правоохоронні органи України : підручник / В. Т. Нор, Н. П. Анікіна, Н. Р. Бобечко ; за ред. В. Т. Нора. – К. : Ін Юре, 2010. – 240 с.

7. 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.

8. Про затвердження Положення про представника Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини і регіональне відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини : Наказ Міністерства юстиції України : від 09.02.2007 р., № 44/5.