



***I. O. Ізарова***

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правосуддя  
(Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка)*

---

### **ПЕРСПЕКТИВИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ ПОЛОЖЕНЬ ПРОТОКОЛУ № 16 ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

Важливою передумовою та основою вдосконалення вітчизняної системи правосуддя є належне виконання Україною взятих на себе міжнародних зобов'язань, закріплених в основних міжнародно-правових документах, зокрема у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Конвенція). Ратифікація Україною цієї Конвенції стала одним з еволюційних кроків до розвитку правової демократичної держави. Відтоді її положення стали невід'ємною частиною національного законодавства, а рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ, Суд), в яких вони розкриваються, відповідно до законодавства набули сили джерел права для судів України. Зростання кількості звернень громадян України до цього Суду за захистом свідчить про високий рівень довіри та поваги до цієї установи і позитивне сприйняття положень цього міжнародного акта про права та свободи людини.

За понад 60 років з часу підписання Конвенції було підготовлено 12 протоколів до неї, чотири з яких є самостійними міжнародними документами. Верховною Радою України 17 липня 1997 р. було ратифіковано Конвенцію,

1-й протокол і протоколи 2, 4, 7 та 11 до неї з деякими застереженнями. У червні 2014 р. Україна підписала Протокол № 16 до Конвенції [1]. На необхідності його ратифікації наполягав голова ЄСПЛ та європейська спільнота. Не можна сказати, що ця подія не знайшла підтримки і в українському суспільстві, адже питанням ратифікації цього протоколу було приділено належну увагу на конференції «Узгодженість судової практики: європейський досвід, практичні та теоретичні аспекти», що відбулась 20–21 листопада 2014 р. [2].

Цей крок слід визнати виваженим та доцільним з огляду на тенденції реформування цивільного процесуального законодавства. Водночас варто зазначити про наявність багатьох питань, пов'язаних із реалізацією положень Протоколу № 16 до Конвенції, які потрібно дослідити й проаналізувати. З огляду на викладене мета цієї статті — дати загальну характеристику змісту Протоколу № 16 до Конвенції та визначити перспективи його застосування в Україні.

Так, Протокол № 16 до Конвенції було відкрито для підписання понад рік тому, а саме 2 жовтня 2013 р., з умовою десяти ратифікацій для набрання ним чинності. Вірменія, Італія, Фінляндія, Франція підписали його 2 жовтня 2013 р., пізніше це зробили Грузія, Естонія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Словенія, Словаччина, Сан-Марино, Туреччина. 20 червня 2014 р. цей протокол підписала Україна, яка стала 14-ю країною, що приєдналася до нього, із 47 країн — членів Ради Європи.

Про важливість та необхідність подальшого вдосконалення міжнародних стандартів судового захисту прав і свобод, зокрема шляхом ратифікації протоколів № 15 та № 16 до Конвенції, зазначалось у Щорічному звіті Європейського суду з прав людини за 2013 р. [3]. Головою ЄСПЛ було зазначено, що в обох протоколах, відкритих для підписання у 2013 р., триває інституційна реформа. Зокрема, відповідно до Протоколу № 15 буде прийнято поправку до преамбули Конвенції з посиланням на субсидіарність і межі розсуду, які реалізуються у прецедентній практиці ЄСПЛ, а також зменшено до чотирьох місяців граничний термін для подання заяви до суду. А Протоколом № 16 передбачено новий порядок, який дозволяє національним судам звертатися до ЄСПЛ щодо надання консультативних висновків з принципових питань, що стосуються тлумачення або застосування прав, передбачених Конвенцією. Тобто мова йде про діалог ЄСПЛ із національними судами на новій основі — для держав, які його ратифікували, цим протоколом надано можливість звертатися щодо консультативного висновку ЄСПЛ у конкретній справі, що розглядається судом.

Уперше питання про можливість такого звернення за консультативним висновком до ЄСПЛ порушувалося самим Судом на початку 1960-х, але було врегульовано в досить обмеженій формі (Протокол № 2 до Конвенції) [3]. Ідею в подальшому підтримано *Group of Wise Persons* і в доповіді 2006 р. було запропоновано процедуру звернення за консультативним висновком до ЄСПЛ, що нині відображена в новому протоколі [4].

Основною метою запровадження такого механізму, як зазначено у преамбулі до Протоколу № 16 [5], є розширення компетенції ЄСПЛ шляхом надання йому права надавати консультативні висновки (*advisory opinions*), що сприятиме подальшому зміцненню взаємодії між Судом і національними органами судової влади і тим самим посилить дію Конвенції відповідно до принципу субсидіарності. Для цього вищим судам і трибуналам держав-учасниць буде дозволено звертатися із запитом до ЄСПЛ за консультативним висновком з питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених у Конвенції чи протоколах до неї.

І одним із найважливіших питань, що пов'язані із реалізацією механізму, запровадженого Протоколом № 16, є визначення серед органів судової влади суб'єктів такого звернення до ЄСПЛ.

За своїм змістом Протокол № 16 складається з одинадцяти статей, присвячених порядку і розгляду запитів національних судів про консультативний висновок ЄСПЛ. Зокрема, у першій статті йдеться про суб'єктів звернення та умови запиту за консультативним висновком; у другій і третій — про порядок прийняття та розгляду запиту; в четвертій статті містяться вимоги до висновку; п'ята стаття визначає статус висновків як необов'язковий; статті 6–11 присвячені порядку підписання та набуття чинності цим Протоколом.

У Пояснювальній записці до Протоколу № 16 [6] йдеться про те, що внутрішній орган, який може звертатися щодо консультативного висновку Суду, має бути «вищим судом або трибуналом... як зазначено [Високою Договірною Стороною] у статті 10», якими вважатимуться суди та трибунали в національній судовій системі. При цьому зазначається, що використання терміна «вищий» на противагу від «найвищий» дозволяє потенційне включення до їх переліку таких судів або трибуналів, які хоч і поступають статусом Конституційному або Верховному Суду України (ВСУ), проте мають статус спеціалізованих через те, що є вищими для певних категорій справ.

У доповіді *Group of Wise Persons* також зауважено, що звернення стосовно консультативного висновку можуть бути підготовлені Конституційним

Судом або судом останньої інстанції, і висновки, надані ЄСПЛ, не будуть обов'язковими, що забезпечить незалежність та неупередженість суду під час розгляду справ.

Для України питання стосовно суб'єкта звернення щодо консультативного висновку до ЄСПЛ має велике значення і попри те, що Договірній Стороні буде надана можливість змінити статус свого суду, який має право на таке звернення, повинно вирішуватися з урахуванням особливостей національної судової системи.

Так, відповідно до чинного законодавства ВСУ є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції, тоді як відповідні вищі спеціалізовані суди є вищими судовими органами спеціалізованих судів [7]. Крім того, ВСУ є останньою інстанцією з перегляду судових рішень судів загальної юрисдикції всіх спеціалізацій. Таким чином, ВСУ є судовим органом, який забезпечує єдність судової практики, відновлює порушені Україною міжнародні зобов'язання під час розгляду справ та, відповідно, повинен бути наділений правом на звернення до ЄСПЛ.

Водночас слід зазначити, що до компетенції ВСУ не належить право перегляду судових рішень, ухвалених із порушенням норм процесуального права. Так, перегляд ВСУ судових рішень як особливий вид провадження у цивільному судочинстві закріплений Законом України «Про судоустрій і статус судів» та главою 3 розділу V ЦПК [8]. Відповідно до ст. 355 ЦПК підставами перегляду судових рішень ВСУ є: 1) неоднакове застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що потягло ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; 2) встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань у вирішенні справи судом. Останньою судовою інстанцією в таких справах виступає Вищий спеціалізований суд України із розгляду цивільних і кримінальних справ (ВССУ).

Враховуючи те, що й у змісті Протоколу № 16 (ст. 10), і в Пояснювальній записці (ч. 8) йдеться про звернення до ЄСПЛ саме «вищих судів», що повинно відповідати ідеї про вичерпання внутрішніх засобів правового захисту, у випадку порушень норм процесуального права таким органом є ВССУ.

Питання правильного застосування норм процесуального права мають надзвичайно важливе значення для України, яка взяла на себе міжнародні зобов'язання із виконання положень Конвенції, але є однією із країн, у яких найчастіше допускаються порушення ч. 1 ст. 6 цієї Конвенції про право

особи на судовий захист. Отже, для цього варто було б передбачити механізм взаємодії національних судів і ВССУ із ЄСПЛ і наділити його правом звернення за консультативним висновком із питань правильного застосування норм процесуального права.

Забезпечення ефективного діалогу між ЄСПЛ і національними судами має надзвичайно велике значення, і підписання Протоколу № 16 до Конвенції в цілому варто оцінити позитивно. Проте для дієвого функціонування передбачених ним положень потрібно вдосконалити національне законодавство.

Насамперед слід вирішити питання про правове врегулювання механізму звернення до ЄСПЛ у національному законодавстві, наприклад, про організацію та взаємодію між судовими установами з приводу підготовки відповідного звернення, зокрема щодо його перекладу та матеріалів до нього англійською мовою. На нашу думку, вирішення цих питань належить до організації судової діяльності та функціонування судових органів в Україні і може бути врегульовано шляхом внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус судів», а також внутрішніми інструкціями судових установ.

У доповіді *Group of Wise Persons* зауважено, що запровадження механізму звернення до ЄСПЛ щодо консультативного висновку призведе до суттєвого навантаження на Суд, оскільки це не є його основною функцією. Відповідно, потрібно обмежити перелік підстав для такого звернення: по-перше, шляхом визначення суб'єктів звернення; по-друге, зміст звернення має стосуватись принципових питань щодо тлумачення Конвенції чи протоколів до неї, оскільки ЄСПЛ надано право немотивованої відмови від надання такого висновку.

У зв'язку з цим у національному законодавстві слід передбачити відповідні механізми, які визначали б взаємодію національних судів різних інстанцій із суб'єктом звернення до ЄСПЛ з приводу наявності підстав та підготовки звернення за консультативним висновком до ЄСПЛ. Для цього також необхідно визначити зміст і порядок звернення суду, що розглядає конкретну справу та в якого виникли питання щодо правильного застосування положень Конвенції, до відповідного вищого суду, наділеного правом такого звернення, за результатом розгляду якої він може або ініціювати на цій підставі звернення до ЄСПЛ за консультативним висновком або відмовити у такому зверненні.

Також для ефективної підготовки відповідного звернення варто вирішити і питання процесуального характеру з урахуванням особливостей різних видів судочинства в Україні. Зокрема, у відповідних кодексах варто передбачити темпоральні межі такого звернення під час розгляду справи судом;

особливості здійснення провадження у справі з урахуванням наданого ЄСПЛ консультативного висновку; а також змісту такого звернення та матеріалів справи, що повинні бути додані до нього.

Сам ЄСПЛ, загалом позитивно оцінюючи проект Протоколу № 16 у своєму висновку, наголосив на двох важливих аспектах, на які варто звернути увагу. По-перше, на час звернення до Суду рішень національних судів у відповідній справі, що стала предметом звернення, ще немає, тому питання повинно вирішуватися якомога оперативніше, а звернення до Суду має бути викладено точно і повно. По-друге, є суто лінгвістична проблема, яка полягає в тому, що запити можуть бути зроблені мовою, що використовується в національних судах, і мають супроводжуватися додатками до відповідних документів, «де викладаються відповідні правові та фактичні обставини випадку». І на Суд не можна покладати обов'язок забезпечити переклад таких запитів і супровідних документів [9].

Так, наприклад, згідно з ЦПК під час розгляду справи судом можливі кілька варіантів тимчасових ускладнень, до яких належать оголошення перерви, відкладення розгляду справи, а також зупинення її розгляду; при цьому неабияке значення має питання переривання перебігу строків розгляду цивільних справ судом. Враховуючи те, що строки підготовки та звернення до ЄСПЛ можуть бути досить тривалими, а також те, що подання подібного звернення не повинно порушувати право особи на своєчасний розгляд і вирішення справи, варто при цьому враховувати думку осіб, які беруть участь у справі, і застосовувати механізм або відкладення розгляду справи, що зумовлює потребу розгляду справи спочатку, або зупинення її розгляду до моменту надходження до суду відповідного консультативного висновку ЄСПЛ.

Загалом, варто визнати, що запровадження нового порядку взаємодії між національними судами та ЄСПЛ у Протоколі № 16 до Конвенції має важливе значення для розвитку вітчизняної системи захисту прав, що надасть можливість не допускати порушень положень Конвенції ще при розгляді справ судом. Але для ефективного функціонування цього механізму необхідне активне залучення всіх учасників цих відносин до розробки порядку реалізації положень Протоколу № 16 до Конвенції із урахуванням особливостей національної судової системи і чинного процесуального законодавства.

**Список використаних джерел**

1. The European Convention on Human Rights // European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts>.
2. Рекомендації конференції «Узгодженість судової практики: європейський досвід, практичні та теоретичні аспекти» // Верховний Суд України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/C4E8D02A09D441FBC2257D9D00266985?OpenDocument&year=2014&month=11&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/C4E8D02A09D441FBC2257D9D00266985?OpenDocument&year=2014&month=11&).
3. Annual Report 2013 of the European Court of Human Rights, Council of Europe // European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/Documents/Annual\\_report\\_2013\\_prov\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2013_prov_ENG.pdf).
4. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers 979bis Meeting, 15 November 2006 CM(2006)203 Ministers' Deputies CM Documents // Council of Europe [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1063779>.
5. Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms CETS 214 – Human Rights (Protocol No. 16), 2.X.2013 // European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf).
6. Explanatory Report Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms // European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_explanatory\\_report\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf).
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
8. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. зі змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
9. Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention. Adopted by the Plenary Court on 6 May 2013 // European Court of Human Rights [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.echr.coe.int/Documents/2013\\_Protocol\\_16\\_Court\\_Opinion\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_16_Court_Opinion_ENG.pdf).

**Ізарова І. О. Перспективи та особливості застосування в Україні положень Протоколу № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод**

**Анотація.** Статтю присвячено аналізу перспектив та особливостям застосування положень Протоколу № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який Україна підписала 20 червня 2014 р. Зокрема проаналізовано зміст цього Протоколу, а також історію виникнення ідеї щодо звернення судів до ЄСПЛ за консультативним висновком та запропоновано запровадити у законодавство України механізми такого звернення.

**Ключові слова:** Протокол № 16, консультативний висновок ЄСПЛ, цивільний процес.

**Изарова И. А. Перспективы и особенности применения в Украине положений Протокола № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу перспектив и особенностям применения положений Протокола № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который Украина подписала 20 июня 2014 г. В частности проанализированы содержание настоящего Протокола, а также история возникновения идеи об обращении судов в ЕСПЧ за консультативным заключением и предложено введение в законодательство Украины механизмов такого обращения.

**Ключевые слова:** Протокол № 16, консультативное заключение ЕСПЧ, гражданский процесс.

**Izarova I. O. Prospects and Peculiarities of Application of Protocol № 16 to Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in Ukraine**

**Summary.** The article is devoted to the analysis of prospects and peculiarities of application of the Protocol № 16 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms signed by Ukraine on 20 June 2014. Particularly, contents of this Protocol, as well as history of idea concerning application to the ECHR for consultative opinion were analyzed. Mechanisms of such an application were suggested to be implemented in Ukrainian legislation.

**Key words:** Protocol № 16, consultative opinion of the ECHR, civil process.