

УДК 341.645(4):347.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.3.48>

СУДОВИЙ ДІАЛОГ І ПРОЦЕДУРА КОНСУЛЬТАТИВНИХ ВИСНОВКІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Корнякова Т.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара,
заслужений юрист України
ORCID: 0000-0001-5993-0745*

Корнякова Т.В. Судовий діалог і процедура консультативних висновків Європейського суду з прав людини: теоретичні та практичні аспекти.

У статті розкрито юридичну природу судового діалогу та процедури консультативних висновків ЄСПЛ.

Протокол № 16 до ЄКПЛ підкреслює центральне місце національних судів у європейській системі захисту прав і свобод людини, а також стимулює переосмислення ролі ЄКПЛ у внутрішньому правопорядку. Зокрема, Протокол № 16 посилює реалізацію принципу субсидіарності. Цінність та значення процедури консультативного висновку обумовлена тим, що враховуючи стрімкий розвиток суспільних відносин, деякі аспекти захисту прав людини чітко не окреслені в практиці ЄСПЛ. Звернення до ЄСПЛ не тільки полегшує винесення належних рішень національними судами, але й запобігає необхідності подавати індивідуальні заяви для отримання роз'яснень щодо тлумачення ЄКПЛ.

У Протоколі № 16 до ЄКПЛ відсутня вимога його ратифікації всіма державами-учасницями Конвенції, отож саме в необов'язковості і полягає основний ефект процедури консультативного висновку ЄСПЛ. З моменту ратифікації Україною Протоколу № 16 Верховний Суд жодного разу не звертався до ЄСПЛ щодо отримання консультативних висновків. Для України Протокол № 16 утворив відносно новий правовий інструмент, який ще тільки впроваджується в національну судову практику.

Зазначено, що Україна є однією з країн, яка має право звертатися до ЄСПЛ за консультативними висновками, але на практиці цей механізм використовується недостатньо. Протокол № 16 інституціоналізує та легалізує судовий діалог. Верховні (касаційні) суди під час вирішення особливо делікатних справ щодо порушення конвенційних прав людини можуть ініціювати процедуру консультативного висновку ЄСПЛ. Процедура судового діалогу є факультативною, а консультативні висновки характеризуються власною специфікою.

Зроблено висновок, що судовий діалог між ЄСПЛ та національними судами має перспективи стати ключовим елементом сучасної системи захисту прав і свобод людини в Європі. Консультативні повноваження ЄСПЛ, встановлені Протоколом № 16 мають потенціал сприяти гармонізації правозастосування на національному рівні та зміцнити принцип субсидіарності.

Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд з прав людини, Протокол № 16, консультативний висновок, судовий діалог, тлумачення, правозастосування, судовий прецедент, правосуддя, верховенство права, євроінтеграція.

Korniakova T.V. Judicial dialogue and the procedure for advisory opinions of the European Court of Human Rights: theoretical and practical aspects.

The article reveals the legal nature of judicial dialogue and the procedure for advisory opinions of the ECHR.

Protocol No. 16 to the ECHR emphasizes the central place of national courts in the European system of protection of human rights and freedoms, and also stimulates a rethinking of the role of the ECHR in the domestic legal order. In particular, Protocol No. 16 strengthens the implementation of the principle of subsidiarity. The value and significance of the advisory opinion procedure established in Protocol No. 16 is due to the fact that, given the rapid development of social relations, some aspects of the issue of human rights protection are not clearly outlined in the practice of the ECHR. Referral to the ECtHR not only facilitates the delivery of appropriate decisions by national courts, but also prevents the need to submit individual applications for clarification of the interpretation of the ECHR.

Protocol No. 16 does not require its ratification by all States Parties to the Convention, so the main effect of the ECtHR advisory opinion procedure lies in its non-binding nature. Since the ratification of Protocol No. 16 to the ECHR by Ukraine, the Supreme Court has never referred to the ECtHR for advisory opinions. For Ukraine, Protocol No. 16 has created a relatively new legal instrument that is still being implemented in national judicial practice.

It is noted that Ukraine is one of the countries that has the right to refer to the ECtHR for advisory opinions, but in practice this mechanism is not used enough. Protocol No. 16 institutionalizes and legalizes judicial dialogue. Supreme (cassation) courts, when resolving particularly sensitive cases concerning violations of conventional human rights, may initiate the procedure for an advisory opinion of the ECHR. The procedure for judicial dialogue is optional, and advisory opinions are characterized by their own specifics.

It is concluded that judicial dialogue between the ECHR and national courts has the potential to become a key element of the modern system of protection of human rights and freedoms in Europe. The advisory powers of the ECHR, established by Protocol No. 16, have the potential to contribute to the harmonization of law enforcement at the national level and strengthen the principle of subsidiarity.

Key words: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, European Court of Human Rights, Protocol No. 16, advisory opinion, judicial dialogue, interpretation, law enforcement, judicial precedent, justice, rule of law, European integration.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження особливостей судового діалогу з Європейським судом з прав людини (далі – ЄСПЛ) через процедуру консультативних висновків обумовлена тим, що у сучасній правовій науці та практиці ця тематика не отримала необхідної уваги. Процедура консультативних висновків є однією з форм судового діалогу національної судової системи з ЄСПЛ, що зміцнює формування єдиного правового простору в Європі.

З моменту ратифікації Протоколу № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Протокол № 16) Верховний Суд жодного разу не звертався до ЄСПЛ щодо отримання консультативних висновків. Для України Протокол № 16 утворив відносно новий правовий інструмент, який ще тільки впроваджується в національну судову практику.

З огляду на європейську інтеграцію України, реформу судової системи, потребу підвищення ефективності захисту прав людини в умовах відсічі російської агресії відповідна практика судового діалогу потребує системного осмислення і концептуалізації.

Метою дослідження є розкриття юридичної природи судового діалогу та процедури консультативних висновків ЄСПЛ.

Стан опрацювання проблематики показує, що тематику консультативних повноважень ЄСПЛ розкривали такі вчені, як: Н. Ахтирська, А. Білоусов, І. Бойко, Д. Гудима, І. Ізарова, А. Крістенко, А. Коструба, А. Медвідь, О. Чепель та ін. Однак у вітчизняній правовій науці майже відсутні наукові дослідження, присвячені процедурі консультативних висновків ЄСПЛ, що передбачає судовий діалог з національними вищими судовими установами.

Виклад основного матеріалу. Судові консультаційні механізми активно розвиваються у світі та, зокрема, в Європі. Консультативні процедури застосовує Міжамериканський суд з прав людини та Африканська комісія з прав людини та народів, Суд Європейського Союзу.

Судовий діалог з судами вищої юрисдикції впроваджений у внутрішньому законодавстві держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Але, історично європейська система захисту прав людини базується на принципі безапеляційності рішень ЄСПЛ, тому інститут консультативних процедур Суду не отримав активного розвитку.

Відразу після заснування ЄСПЛ до нього на розгляд надходило не багато індивідуальних заяв, тому впровадження засобів оптимізації роботи не було актуальним.

Наразі, щорічно до ЄСПЛ в середньому надходить близько 50 тис. заяв. Більша частина з усіх заяв Суд визнає неприйнятними або вилучає з реєстру суду, зокрема, через невинуватеність їх подальшого розгляду у зв'язку зі встановленням систематичності порушень з боку держави. Проблема перевантаженості ЄСПЛ як наростала, так і продовжує наростати сьогодні. Великий наплив заяв призвів до того, що термін розгляду однієї справи в ЄСПЛ в середньому може тривати 3-5 років. Така ситуація змусила Комітет Міністрів Ради Європи вдатися до відповідних заходів, спрямованих на зменшення кількості звернень до Суду. У 2012 році Керуючому комітету з прав людини Комітету міністрів Ради Європи було доручено розробити механізм, який розширив би юрисдикцію ЄСПЛ, наділивши останнього повноваженнями надавати консультативні висновки щодо тлумачення та застосування положень Конвенції [1]. Необхідність запровадити процедуру консультативного висновку ЄСПЛ обумовило кілька чинників:

- необхідність зменшити навантаження на ЄСПЛ;

- потреба гармонізувати та удосконалити процес застосування ЄКПЛ на національних рівнях;
- запит безпосередньо національних судів.

Від 2 жовтня 2013 р., з метою розширення компетенції ЄСПЛ щодо надання консультативних висновків, що додатково сприятиме посиленню взаємодії між Судом та національними органами влади і підтримуватиме виконання ЄКПЛ, було ухвалено Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [2]. Відповідно до Протоколу № 16, вищі судові установи Високої Договірної Сторони можуть звертатися до ЄСПЛ щодо надання консультативних висновків з принципових питань, які стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених ЄКПЛ або протоколами до неї (ст. 1). Консультативні висновки повинні бути вмотивовані. Вони передаються суду, який звертається із запитом, та Високій Договірній Стороні, до якої належить така судова установа (ст. 4). Консультативні висновки не мають обов'язкової сили (ст. 5) [2]. В Протоколі № 16 відсутня вимога його ратифікації всіма державами-учасниками Конвенції, отож саме в необов'язковості і полягає основний ефект процедури консультативного висновку ЄСПЛ. Якщо вища судова установа витрачає час і ресурси на запит думки ЄСПЛ, то з найвищою ймовірністю вона дійсно її потребує і планує врахувати.

Протокол № 16 підкреслює центральне місце національних судів у європейській системі захисту прав і свобод людини, а також стимулює переосмислення ролі ЄКПЛ у внутрішньому правопорядку. Зокрема, Протокол № 16 посилює реалізацію принципу субсидіарності.

Консультативний висновок з принципових питань, що стосуються тлумачення або застосування прав і свобод, визначених у ЄКПЛ або протоколах до неї, є інститутом похідного правосуддя і за своєю правовою природою є різновидом судового рішення. Верховний Суд отримує від ЄСПЛ результати казуального тлумачення правового положення, застосованого судом-адресатом під час розгляду його справ, що забезпечує стабільність судової практики при вирішенні стандартних спорів, її відповідність міжнародним стандартам захисту прав людини. Ефективність цього методу забезпечення єдності судової практики полягає в системно-структурному зв'язку між суб'єктом створення консультативного висновку та його ініціатором [3, с. 76]. Цінність та значення процедури консультативного висновку, що встановлена в Протоколі № 16 обумовлена тим, що враховуючи стрімкий розвиток суспільних відносин, деякі аспекти питання захисту прав людини чітко не окреслені в практиці ЄСПЛ. Звернення до ЄСПЛ не тільки полегшує винесення належних рішень національними судами, але й запобігає необхідності подавати індивідуальні заяви для отримання роз'яснень щодо тлумачення ЄКПЛ.

Тривалість процедури ухвалення консультативного висновку коротша, ніж процедура розгляду індивідуальних заяв. Однак, існують сумніви, що ця процедура дійсно спроможна розвантажити ЄСПЛ, оскільки предметом звернень стають питання, що не мають принципового, центрального значення для великої кількості подібних справ. Частіше звернення стосуються окремих і специфічних проблем, що існують в практиці ЄСПЛ.

25 вересня 2023 року Пленум ЄСПЛ схвалив оновлену версію Керівних принципів щодо застосування процедури консультативного висновку відповідно до Протоколу № 16 до ЄКПЛ. Цей документ деталізує особливості звернення вищих судових установ до ЄСПЛ з метою отримання консультативного висновку.

Для того щоб відповідний запит був визнаний «прийнятним» для цілей надання консультативного висновку, останній має відповідати таким критеріям: запит має бути направлений виключно вищим судом, визначеним державою-учасницею Конвенції; запит має стосуватися виключно принципових питань щодо тлумачення або застосування прав і свобод, визначених Конвенцією або протоколами до неї; запит може бути надісланий виключно щодо судової справи, яка перебуває у провадженні вищого суду [1]. Запит до ЄСПЛ можуть подавати лише вищі судові установи, але його результати не мають обов'язкового характеру. При цьому, висновки ЄСПЛ за своїм змістом і доктринальним значенням виходять за рамки простого тлумачення. Отож, процедура консультативного висновку створює певні ризики для ЄСПЛ в контексті збільшення робочого навантаження на Суд. Крім того, існує ризик конфліктів між ЄСПЛ та вищими національними судовими установами, оскільки межа між консультативною процедурою та повноцінним контролем досить умовна.

Вчені Утрехтського університету, розкриваючи значення Протоколу № 16, зазначають, що подання запиту на висновок відповідно до Протоколу № 16 має сенс, якщо виконано чотири наступні критерії:

отримання висновку ЄСПЛ повинно мати реальну додаткову цінність для справи, що розглядається (та будь-яких аналогічних справ, що розглядаються в судах нижчої інстанції). Така додаткова цінність має місце, якщо існує суперечлива або непослідовна судова практика ЄСПЛ з цього питання, або якщо судової практики ЄСПЛ з певного питання вироблено недостатньо;

запит на консультативний висновок повинен стосуватися питання, на яке не можна відповісти навіть на основі ретельного аналізу судової практики ЄСПЛ та яке можна інтерпретувати в контексті процедури консультативного висновку. Бажано, щоб була певна прецедентна цінність у тому сенсі, що консультативний висновок мав відношення до більшої кількості справ;

відповідь ЄСПЛ має бути ключовим аспектом справи;

повинно бути чітко визначено, що у справі немає аспектів права ЄЄ, а якщо вони є, то процедура попереднього рішення є більш доречною.

Ці чотири критерії відповідають основним цілям Протоколу № 16, вони сприяють розподілу функцій між національними судами та ЄСПЛ, а також між ЄСПЛ та Судом ЄС [4, с. 7]. Загалом погоджуючись із запропонованими критеріями, зазначимо що подібні фільтри роблять процедуру отримання консультативного висновку ЄСПЛ дійсно вагомою, однак недоступною.

З цього питання ЄСПЛ наводить уточнення у Керівних принципах щодо впровадження процедури консультативного висновку, запровадженої Протоколом № 16 до Конвенції від 25 вересня 2023 р. Так, національний суд або трибунал може скористатися можливістю подання запиту на консультативний висновок, якщо дійде висновку, що справа яка розглядається ним порушує нове питання конвенційного права, або що факти справи унеможливають пряме застосування практики Суду, або існує невідповідність у практиці. Поставлені питання повинні бути сформульовані з достатньою точністю, щоб Суд міг обмежити свої висновки пунктами, що безпосередньо пов'язані з провадженням, яке триває на національному рівні [5]. Запит має бути обґрунтованим, повинен містити не лише питання щодо яких відповідний суд або трибунал звертається за порадою до Суду, але й наступні додаткові елементи:

предмет справи та її правовий та фактичний контекст;

відповідні положення національного права;

відповідні положення Конвенції, зокрема права чи свободи, що застосовуються;

якщо це доречно, короткий виклад аргументів сторін;

якщо можливо та доречно, виклад власної думки суду або трибуналу щодо питання, включаючи будь-який аналіз, який він міг сам провести з цього питання [5].

На сьогодні, ЄСПЛ ухвалив всього 5 висновків, що доводить виключний характер, високий рівень складності та відповідальності процедури консультативного висновку.

Протокол № 16 в загальних рисах окреслює консультативну процедуру, тому не зрозумілими є наслідки консультативної компетенції ЄСПЛ для національного суверенітету та автономії. Власне сама процедура звернення до ЄСПЛ потребує правового закріплення повноважень вищих судів запитувати консультативні висновки.

Україна в 2017 році ратифікувала Протокол № 16 Законом України «Про ратифікацію Протоколів № 15 та № 16 до Конвенції про захист прав та основоположних свобод» від 5 жовтня 2017 р.

При цьому, ратифікувавши Протокол № 16, Україна не окреслила юридичний статус консультативного висновку для вітчизняної системи правосуддя. Тобто не визначила, який вплив може чинити такий висновок на українську систему правосуддя. Варто окреслити процесуальні аспекти впливу консультативного висновку для національного законодавства [6, с. 360]. До сьогодні Верховний Суд не подав жодного запиту на отримання консультативного висновку ЄСПЛ, попри численні порушення прав і свобод людини в умовах воєнного конфлікту.

В цьому контексті А. Крістенко зауважує, що механізм, запроваджений Протоколом №16 – це шанс запобігти новим поразкам України у Страсбурзькому суді, спроба підвищити професійний рівень для національних суддів та демонстрація бажання привести власне національне законодавство у відповідність до положень Конвенції, коли Україна вже визнала практику ЄСПЛ джерелом права. Верховний Суд має звертатися до ЄСПЛ саме перед тим, як висловлювати свою позицію, щоб перед прийняттям рішення мати додаткову думку ЄСПЛ з цього конкретного питання. Верховний Суд – визнаний ЄСПЛ «уповноважений вищий судовий орган». Проблематика закріплення за ним відповідних повноважень, на думку автора, надумана перешкода та внутрішні справи Верховного Суду [7]. Можливі випадки, коли держава закріпить право «замовляти» такі висновки за судами, що мають обмежену компетенцію з розгляду справ про порушення прав і свобод. Говорячи про Україну, такими судами можуть стати не тільки Верховний Суд, але й Конституційний Суд України [8]. Окрім вирішення нормативно-правових аспектів, актуальним є прогнозування практичних проблем звернення до ЄСПЛ за консультаційним висновком.

Консультативний висновок ЄСПЛ втрачатиме свою цінність і значення, якщо процес його ухвалення буде тривалим, оскільки це не сприяє оперативності правосуддя на національному рівні. Але є і зворотній ризик, коли звернення до ЄСПЛ буде використовуватись як засіб затягування розгляду справи.

Важливо, щоб механізм звернення за консультованими висновком держава або учасники судового процесу не використовували для затягування вирішення справи. Необхідно розробити відпо-

відні зміни до чинних процесуальних кодексів України. Зокрема, у процесуальних кодексах залишається невизначеним порядок та право сторони (учасника) процесу звертатися до Верховного суду з клопотанням про звернення за консультативним висновком до ЄСПЛ, обов'язок Верховного суду зупинити провадження до моменту отримання консультативного висновку, правові наслідки такого зупинення, а також необхідність врахування консультативних висновків ЄСПЛ у процесі вирішення справи [1]. Судовий діалог через звернення Верховного Суду до ЄСПЛ щодо отримання консультативних висновків є важливими інструментом не тільки забезпечення ефективного судового захисту прав людини в умовах воєнного стану, а й зміцнення верховенства права в Україні [9; 10; 11]. Активне використання такого механізму сприяє глибшій гармонізації національного правосуддя з європейськими стандартами захисту прав людини.

Висновки. Україна є однією з країн, яка має право звертатися до ЄСПЛ за консультативними висновками, але на практиці цей механізм використовується недостатньо. Протокол № 16 інституціоналізує та легалізує судовий діалог. Верховні (касаційні) суди під час вирішення особливо делікатних справ щодо порушення конвенційних прав людини можуть ініціювати процедуру консультативного висновку ЄСПЛ. Процедура судового діалогу є факультативною, а консультативні висновки характеризуються власною специфікою.

Судовий діалог між ЄСПЛ та національними судами має перспективи стати ключовим елементом сучасної системи захисту прав і свобод людини в Європі. Консультативні повноваження ЄСПЛ, встановлені Протоколом № 16, мають потенціал сприяти гармонізації правозастосування на національному рівні та зміцнити принцип субсидіарності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Білоусов А. Консультативні висновки ЄСПЛ: нові можливості у захисті прав і основоположних свобод? URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/konsultativni-visnovki-espl-novi-mozhливosti-u-zahisti-prav-i-osnovopolozhnih-svobod.html>.
2. Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 02.10.2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_002-13#Text.
3. Kostruba A. Protocol № 16 to the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms: directions of improvement of the procedural legislation of Ukraine. *Імплементація міжнародних стандартів у цивільне та господарське судочинство України*: матер. III наук.-практ. круг. столу (м. Київ, 14 травня 2020 р.). К.: НДІ ППП ім. акад. Ф.Г. Бурчака НА-ПрН України, 2020. С. 74–77.
4. Gerards, J.H., Loven, C.M.S., Buyse, A.C., Erken, E., & etc. (2023). Protocol 16 ECHR. Background, meaning, effects and experiences. Utrecht: Utrecht University, 73 p.
5. Керівні принципи щодо впровадження процедури консультативного висновку, запровадженої Протоколом № 16 до Конвенції від 25.09.2023 р. URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guidelines_p16_eng.
6. Чепель О. Правова природа консультативного висновку Європейського суду з прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 5. С. 357–361.
7. Крістенко А. Верховному Суду не потрібні поради ЄСПЛ. *Юридична газета*. 2019. № 49(703). URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/verhovnomu-sudu-ne-potribni-poradi-espl.html>.
8. Гудима Д. Чи існує взаємозв'язок між підтриманням авторитету Страсбурзького суду та звуженням можливостей на звернення до нього? URL: <http://www.c50.com.ua/article/chy-isnuye-vzayemozvyazok-mizh-pidtrymannnyam-avtorytetu-strasburzkogo-sudu-ta-zvuzhennyam-mo>.
9. Наливайко Л.Р., Голобутовський Р.З., Грідіна К.В. та ін. Загальні положення щодо організації та функціонування Європейського суду з прав людини: нормативні матеріали та узагальнення практики: зб. нормат. матер. Дніпро: ДДУВС, 2021. 320 с.
10. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В. Міжнародне судочинство: навч. посібник. Дніпро: ДДУВС, 2022. 304 с.
11. Наливайко Л.Р., Степаненко К.В., Щербина Є.М. Міжнародний захист прав людини: навч. посібник. Дніпро: ДДУВС, 2020. 260 с.