

ЕВОЛЮЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

EVOLUTION OF THE EUROPEAN HUMAN RIGHTS SYSTEM

Сенаторова О.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена висвітленню історії розвитку європейської системи захисту прав людини від розроблення ідеї до сучасного стану європейського правозахисного механізму як квазіконституційного європейського суду у сфері прав людини. Авторка акцентує увагу на історичних віхах діяльності Європейського суду з прав людини, передумовах кардинальних змін до Конвенції та викликах сьогодення.

Ключові слова: Європейська конвенція з прав людини, Європейський суд із прав людини, права людини, регіональні механізми захисту прав людини, Рада Європи, еволюція європейського правозахисного механізму.

Статья посвящена освещению истории развития европейской системы защиты прав человека, начиная от разработки идеи до современного состояния европейского правозащитного механизма как квазиконституционного европейского суда в сфере защиты прав человека. Автор акцентирует внимание на исторических вехах в деятельности Европейского суда по правам человека, предпосылках кардинальных изменений Конвенции и современных вызовах.

Ключевые слова: Европейская конвенция по правам человека, Европейский суд по правам человека, права человека, региональные механизмы защиты прав человека, Совет Европы, эволюция европейского правозащитного механизма.

The article is devoted to the evolution of the European human rights system from the inception of the idea up to the present role of the European human rights protection mechanism as a quasi-constitutional court for Europe in the field of human rights. The author focuses on the historical milestones of the work of the European Court of Human Rights, the preconditions for radical changes to the Convention and modern challenges.

Key words: European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, Human Rights, Regional Mechanisms for the Protection of Human Rights, Council of Europe, Evolution of the European Human Rights Mechanism.

Постановка проблеми. Сьогодні Європейська конвенція з прав людини (далі – ЄКПЛ), здобувши статус своєрідної європейської «конституції» у сфері захисту прав людини [1], поширивши юрисдикцію Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) далеко за межі європейського континенту [2], може втратити свої позиції. Спочатку Росія 15 грудня 2015 р. прийняла закон, що дозволяє Конституційному Суду повністю або частково ігнорувати рішення ЄСПЛ, якщо останні суперечать Конституції РФ (19 січня 2017 р. Росія вже відмовилася виплачувати 1,86 млрд євро за рішенням ЄСПЛ у «справі Юкоса»). Потім у 2016 р. Великобританія устами Терези Мей заявила, що ЄКПЛ «зв'язує руки нашому парламенту, нічого не додавши до нашого процвітання, робить нас менш захищеними, перешкоджаючи депортації небезпечних іноземних громадян, і не робить нічого для зміни позицій таких урядів, як Росія, коли йдеться про права людини», і задекларувала плани країни вийти з ЄКПЛ після завершення Brexit. Україна ж, навпаки, сьогодні покладає багато надій на ЄСПЛ, ставши лідером за кількістю звернень до цього суду (п'ять міждержавних скарг проти РФ і тисячі індивідуальних заяв). Ці заяви про вихід із ЄКПЛ укупі зі збільшенням кількості звернень до її судового механізму свідчать про гостру актуальність дослідження тієї ролі, яку відіграє сьогодні європейська правозахисна система, а також історичних умов на шляху її розвитку. Вона пройшла вражаючу еволюцію протягом перших

50 років свого існування. Сьогодні істотні новації в діяльності ЄСПЛ уже стали нормою: протягом останньої декади запроваджено зміни 14 Протоколу й ось-ось наберуть чинності 15 і 16 Протоколи (Україна ратифікувала їх 5 жовтня 2017 р.). Статтю присвячено дослідженню еволюції цих змін.

Стан опрацювання. Вагомий внесок у дослідження історії розвитку європейської правозахисної системи внесли такі вчені, як У. Шабас (W. Schabas), Е. Бейтс (E. Bates), К. Дзехціроу (K. Dzehtsiarou), К. Рейд (K. Reid), М. Міланович (M. Milanovic), Д. Харріс (D. Harris), М. О'Бойл (M. O'Boyle) та ін. Окремі аспекти цієї проблематики досліджували деякі українські вчені-міжнародники (В. Буткевич, М. Буроменський, Т. Анцупова, О. Сердюк та ін.). Проте стан сучасного розроблення питань, пов'язаних із розвитком інституційного механізму ЄКПЛ, характеризується недостатньою комплексною теоретичною розробленістю.

Метою статті є виявлення ключових підстав запровадження змін на шляху історичного розвитку європейської системи захисту прав людини та висвітлення останніх тенденцій і викликів правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. *Передумови закріплення прав людини на універсальному рівні.* Загибель величезної кількості людей і жорстокість Другої світової війни призвели до усвідомлення необхідності створення ефективних інструментів і механізмів захисту прав людини на міжнародному

рівні. Така політична й правотворча діяльність була започаткована, насамперед, в ООН. Поновлення віри в основні права людини та розвиток поваги до них закріплені в якості цілей Організації (преамбула, ст. 1 Статуту).

У Статуті ООН не розкрито змісту прав людини й не передбачено жодного правозахисного механізму, тому в 1946 р. було створено Комісію з прав людини ООН (реформована у 2006 р. у Раду з прав людини ООН), якій доручили розроблення так званого міжнародного Біллу про права, що згодом об'єднав три міжнародно-правові документи: *Загальну декларацію прав людини 1948 р.*, *Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р.* (далі – МПГПП) і *Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права 1966 р.*

У 1948 р. резолюцією Генеральної Асамблеї ООН (далі – ГА ООН) було прийнято *Загальну декларацію прав людини*. І хоча вона, як і будь-яке рішення ГА ООН, не мала обов'язкового характеру, норми, що вона містила, здійснили величезний вплив на розвиток подальших універсальних і регіональних міжнародних договорів, на конституції, закони й судову практику багатьох держав. Сьогодні більшість із них стали міжнародними звичаями, тобто нормами загального міжнародного права, що зобов'язують навіть ті держави, які не ратифікували два наступні міжнародні пакти [3; 4].

Міжнародні пакти 1966 р., на відміну від Декларації, були міжнародними договорами, які набували чинності тільки для тих держав, що їх ратифікували або приєдналися до них. МПГПП, окрім деталізації прав людини, передбачив також створення квазісудового механізму їх захисту – Комітету з прав людини ООН, куди держави-учасниці подають доповіді про дотримання ними прав людини, повідомлення про порушення з боку інших держав, а фізичні особи можуть звертатися з індивідуальними скаргами проти тих держав-учасниць, що ратифікували також Перший Факультативний протокол до цього Пакту.

Розроблення й подальша ратифікація пактів стикалася з багатьма труднощами, викликаними як необхідністю пошуку порозуміння держав з різними культурними традиціями, так і холодною війною. Більше того, у рамках ООН так і не вдалося створити дієвого судового механізму імплементації прав людини. Пропозиція заснування «універсального суду з прав людини» з'явилася лише в 2013 р. у рамках Ради з прав людини ООН [5] і наразі є пріоритетним напрямом дискусій у цьому органі.

Розроблення європейської системи захисту прав людини. Одразу після завершення Другої світової війни на теренах Європи виникла ідея започаткування власної ефективної системи захисту прав людини. Кілька неурядових організацій створили Міжнародний Комітет Руху до Європейської Єдності (згодом він отримав назву Європейський Рух – European Movement), який у травні 1948 р. зібрав на конгрес у Гаазі багатьох лідерів – У. Черчіля, Ф. Міттерана, К. Аденауера, понад тисячу політиків, правозахисників і бізнесменів [6, с. 1–2; 7, с. 48].

Після завершення роботи вони видали декларацію «Послання європейцям», в якій було передбачено створення так званої Хартії прав людини, Суду справедливості задля її імплементації та Європейської Асамблеї держав [8, с. 15–16].

За реалізацію правозахисної мети взялася судова секція Європейського Руху, яка розробила проект Конвенції з прав людини й Статут Європейського суду з прав людини. Ці документи Рух передав Раді Європи (далі – РЄ), створеній у травні 1949 р. задля об'єднання західних європейських держав та їх захисту від комуністичної загрози [9, с. 3]. Основною умовою членства в цій організації згідно зі ст. 3 Статуту є визнання принципів верховенства права та здійснення прав людини й основоположних свобод усіма особами, що знаходяться під юрисдикцією держави-члена. На практиці це стало означати обов'язкову ратифікацію ЄКПЛ.

РЄ є найстарішою в Європі міжнародною гуманітарною організацією, незалежною від ООН і ЄС, кількість членів якої зросла від 10 (з моменту підписання Статуту) до 47 держав, що сьогодні входять до її складу і в яких мешкає 827 мільйонів людей. Метою діяльності є захист прав людини, верховенства права, демократичного розвитку держав і їх культурної взаємодії. ЄСПЛ не є органом організації за її Статутом, але обов'язкова ратифікація ЄКПЛ після її Статутом, але обов'язкова ратифікація ЄКПЛ після набуття членства та взаємозв'язок Суду як з головними органами РЄ (Комітетом Міністрів, Парламентською Асамблеєю РЄ (далі – ПАРЄ)), так і з іншими органами цієї організації дозволяє назвати Суд чи не найважливішою її складовою частиною.

Проект ЄКПЛ, що об'єднав у собі каталог прав і норми щодо механізму діяльності ЄСПЛ, було подано в червні 1949 р. до Комітету Міністрів РЄ, а потім – Консультативній Асамблеї, що згодом почала називатися ПАРЄ, де він зазнав тривалого обговорення й значних змін, зокрема в спеціально створеному Комітеті експертів. Багато спорів велося з приводу питання каталогізації прав людини: одні відстоювали простий перелік, інші наполягали на детальному регулюванні обмежень цих прав [10, с. 5–6]. Особливо запеклі дискусії точилися навколо питань створення судового механізму, за який виступали Франція, Італія, Бельгія й Ірландія, а проти – Велика Британія, Норвегія, Швеція, Туреччина й Греція, а також щодо компетенції прийняття до розгляду індивідуальних скарг.

Слід відзначити, що з юрисдикцією стосовно подання міждержавних заяв держави одразу погодилися. Зрештою, порозуміння було знайдене, і ЄСПЛ отримав факультативну юрисдикцію, тобто держави були вільні обирати, визнавати Суд чи ні. Так само було досягнуто компроміс щодо індивідуальних скарг (тільки за умови згоди конкретної держави). Одноставна згода на юрисдикцію Суду щодо індивідуальних звернень давалася нелегко – лише у 1981 р. Франція останньою погодилася, що проти неї можна подавати такі заяви [11, с. 16–20].

Конвенція стала першим міжнародним договором у сфері захисту прав людини, що не тільки проголо-

шувала права й свободи, але й передбачала судовий механізм їх забезпечення.

Прийняття Конвенції й доповнення її Протоколами. 4 листопада 1950 р. *Європейська конвенція з прав людини* була підписана всіма державами – членами РЄ, і набула чинності 3 вересня 1953 р., одразу після її ратифікації Люксембургом, десятою за рахунком країною. І тільки 21 січня 1959 р. було створено ЄСПЛ. За основу при розробленні каталогу прав було взято Загальну декларацію прав людини 1948 р. й закріплено тільки громадянські й політичні права, залишивши поза увагою економічні, соціальні та культурні. Дійсно, сьогодні цей перелік видається мінімальним стандартом, але понад 60 років тому прийняття такого міжнародного договору було революцією в міжнародному праві, адже вперше в історії людина отримувала можливість не просто звернутися до міжнародного суду на рівних із державами, а ще й позиватися до держави як відповідача. Створення такої юрисдикції ЄСПЛ разом з міжнародними кримінальними судовими інституціями найвиразніше вплинуло на визнання за людиною статусу суб'єкта міжнародного права, принаймні в таких його галузях, як право людини й міжнародне кримінальне право.

За понад півстоліття каталог прав, передбачений у Конвенції, поступово розширювався, змінювалися також судоустрій, юрисдикція й процедура розгляду скарг, один за одним приймалися Додаткові протоколи. Деякі з них *закріпили нові права людини*. Це Протоколи № 1, 4, 6, 7, 12, 13. Вони йдуть окремими додатками до Конвенції, залишаючи вибір державам, ратифікувати їх чи ні та коли саме це робити (тому важливо розуміти, що для кожної держави – члена РЄ часова юрисдикція Суду щодо прав, передбачених у Протоколах, починається в різні дати, якщо починається взагалі, адже лише половина цих держав ратифікувала всі Протоколи).

Інші протоколи вносили *зміни до процедури діяльності органів Суду*: це Протоколи № 2, 3, 5, 8–11, 14, 14 bis. Для них необхідно була ратифікація всіма державами-членами, оскільки вони вносили зміни до власне тексту Конвенції (виняток становить лише Протокол № 9). Нещодавно прийняті Протоколи № 15 і № 16 ще не набули чинності, перший набуде сили, коли його ратифікують усі 47 держав-членів, другий – коли буде зібрано 10 ратифікаційних грамот (наразі є вже 9).

Еволюція інституційної будови ЄСПЛ. Страсбурзька правозахисна система протягом свого існування зазнала значних змін. Усі вони пов'язані з розширенням кола держав – членів ЄКПЛ і збільшенням кількості скарг, що надходять до Суду. Так, якщо на початку діяльності у зв'язку з відсутністю справ Суд перебував на «строгій дієті», а деякі судді навіть називали себе групою судових *chômeurs* (безробітних), бо збиралися тільки раз на рік, то сьогодні ЄСПЛ настільки переповнений справами, що для того, щоб розглянути лише ті, що вже є в Суді, знадобиться кілька десятиліть. У перші роки діяльності ЄСПЛ про нього було мало відомо як широкому

загалу, так і правникам; сьогодні право на звернення в Суд з індивідуальною скаргою є основною рисою європейської правової культури.

В історії розвитку інституційного механізму ЄКПЛ можна виділити три етапи. I. 1954–1998 рр. – трискладова структура ЄСПЛ (Комісія, Суд і Комітет РЄ діють як цілісний механізм). II. 1998–2010 рр. – створено єдиний Суд на основі реформи за Протоколом № 11. III. З 2010 р. упроваджено систему підвищення ефективності Суду на засадах Протоколу № 14.

Наразі ми стоїмо на порозі нових трансформацій, адже Протоколи № 15 і № 16 запровадять суттєві зміни в діяльності Суду. В основному їх зосереджено на посиленні принципу субсидіарності ЄСПЛ, у закріпленні за державами головної ролі в питаннях запобігання системним порушенням прав людини, установленим у рішеннях ЄСПЛ, і підвищенні імперативності виконання рішень ЄСПЛ національними органами влади.

I eman. Первісна система ЄСПЛ, створена на початку його діяльності, складалася з трьох установ: Європейської Комісії з прав людини (далі – Комісії), ЄСПЛ, які називали «інститутами Конвенції», і Комітету Міністрів РЄ, якому вкупі з виконавчою владою в рамках РЄ було довірено судові функції та виконання рішень Суду.

Комісія складалася з представників усіх держав-членів, що виступали як окремі особи. Тривалий час Комісія грала першу скрипку й мала більше роботи. До її повноважень входила оцінка прийнятності індивідуальних і міждержавних скарг для розгляду по суті, який уже відбувався в Суді, але туди справи доходили рідко. Якщо скарга визнавалася прийнятною, Комісія пропонувала свої послуги з мирного врегулювання, і лише за не досягнення мирової угоди Комісія складала звіт, де викладала факти по суті справи й передавала його до Комітету Міністрів РЄ. Якщо держава-відповідач визнавала обов'язкову юрисдикцію Суду, протягом 3 місяців справа передавалася до Суду для винесення остаточного рішення. Цікаво, що особа, яка передала скаргу, спершу не мала доступу до Суду, адже могла звертатися тільки до Комісії. Проте з часом статус індивідуального заявника в Суді еволюціонував.

II eman. Наприкінці 1980-х рр. стало зрозуміло, що Суд, не будучи постійно діючою установою, уже не встигає виконувати всі обсяги роботи (справи розглядалися по 5–6 років, що суперечило принципам ефективного захисту прав людини). Було розроблено Протокол № 11, який призвів до кардинальних змін. Найголовнішими серед них можна назвати такі: а) Комісія й Суд, що працювали на нерегулярній основі, замінювались єдиним органом – ЄСПЛ, що мав працювати постійно. Комітет Міністрів втрачав функцію виносити рішення по суті, залишаючи за собою лише право нагляду за виконанням рішень Суду. Усі рішення мали прийматися виключно Судом; б) система згоди держав на подання індивідуальних скарг скасована, віднині ратифікація Конвенції означала право будь-якої особи скаржитися на порушення Конвенції й протоколів, а Суд отримував

повноваження виносити рішення щодо будь-якої держави-учасниці; в) строк повноважень судді скорочено з 9 до 6 років з правом переобрання, введено вікове обмеження (повноваження судді закінчуються після досягнення 70 років).

Це рішення не далось легко, у Комісії та Суді вирували запеклі суперечки. Основним аргументом за створення єдиного Суду було те, що попередня система дублювала роботу й галяла час, адже питання про прийнятність скарги й розгляд по суті послідовно розглядалися в обох органах – Комісії та Суді. Противники наводили свої аргументи, серед яких були зростання обсягів фінансування Суду, відірваність суддів від реалій національного правозастосування, оскільки їм доведеться переїхати до Страсбургу на постійне місце роботи.

Найголовнішою дилемою, яку не подолав Протокол № 11, була відсутність окремого механізму фільтрації скарг. Справа в тім, що після зникнення Комісії ЄСПЛ став перевантажений як розглядом питань прийнятності (це великий обсяг роботи, адже через неприйнятність подекуди відсіюється 90–95% справ), так і розв'язанням справи по суті. Є думка, що Суд міг би впоратися, якби кількість держав-учасниць залишилася незмінною. Але в 1989 р. упала Берлінська стіна, і почався розпад країн соціалістичного табору. Держав – членів РЄ ставало дедалі більше, і зростала кількість індивідуальних скарг до ЄСПЛ.

III eman. Після створення єдиного Суду, розширення кола держав-учасниць і відповідного росту звернень кількість нерозглянутих скарг збільшилася вдсятеро протягом 1998–2009 рр. Більшість звернень до Суду стосувалася повторюваних, системних порушень, наприклад, тривалого розгляду справ у національних судах, невиконання рішень національних судів тощо. Для винесення рішень за ними потрібно було лише застосувати усталену прецедентну практику, але процедура не дозволяла спрощення. Судді ЄСПЛ, замість того, щоб вирішувати складні справи й розвивати стандарти прав людини, займалися суто технічною роботою.

У травні 2004 р. було прийнято Протокол № 14, який вже у 2006 р. ратифікували всі держави, крім Росії. Як будь-який процедурний протокол, що вносить зміни в текст Конвенції, він потребував згоди всіх 47 держав-учасниць, тому через зволікання з ратифікацією з боку РФ довелося розробити Протокол № 14 bis, що мав дозволити часткову тимчасову дію попереднього Протоколу для тих держав, які вже його ратифікували. Ці заходи застосовувалися недовго, оскільки РФ зрештою дала зелене світло Протоколу № 14, і він набув чинності 1 липня 2010 р.

Протокол № 14 запровадив такі зміни, що діють досі.

1. Спрощено процедуру фільтрації очевидно неприйнятних скарг (таких до Суду надходить близько 90% [12, с. 9]). Раніше рішення про неприйнятність скарги приймалося комітетом у складі трьох суддів; тепер уповноважені судді *одноосібно* приймають остаточне рішення про неприйнятність

скарги до провадження. Значну допомогу в цьому надає Секретаріат Суду, який здійснює попередній аналіз скарг.

2. Спрощено також процедуру розгляду скарг, що не мають очевидних ознак неприйнятності, але є повторюваними (так звані клони). Раніше Суд розглядав скарги в 2 етапи: на першому сторони висловлювали аргументи щодо прийнятності, а на другому після визнання прийнятною справа розглядалася по суті. Тепер (замість палати у складі семи суддів) така скарга-клон передавалася в комітет із трьох суддів, які отримали повноваження *одночасно* вирішувати питання прийнятності й постановляти рішення по суті.

3. Із метою зниження потоку незначних скарг і надання можливості Суду зосередитися на розв'язанні істотних порушень було введено новий критерій прийнятності скарг – суттєвість шкоди [13]. Віднині неприйнятними визнавалися скарги, в яких потерпілий не зазнав істотної шкоди і які були належним чином розглянуті національними судовими інстанціями.

4. Знову збільшено строк повноважень суддів із 6 до 9 років, їх позбавлено права переобрання.

5. Змінено порядок виконання рішень ЄСПЛ. За умови, якщо держава ухиляється від виконання рішення, Комітет Міністрів ініціює розгляд у Суді, унаслідок якого Велика Палата може винести щодо держави нову постанову – про порушення зобов'язання із виконання рішень ЄСПЛ.

6. Віднині Комітет Міністрів РЄ, що стежить за виконанням рішень Суду, може звернутися до ЄСПЛ за тлумаченням цього рішення у справі.

7. Європейський Союз (далі – ЄС) отримав можливість приєднання до Страсбурзької системи захисту прав людини.

Найбільше розвантажила ЄСПЛ новація про одноосібну фільтраційну функцію суддів. Так, якщо у 2011 р. загальна кількість скарг, що очікували на розгляд (*pending applications*) у Суді, складала 151 600, то вже в наступному році їх було 128 100, а у 2015 р. їхня кількість скоротилася до 64 850 скарг [12]. Тільки у 2010 р., після набуття чинності Протоколом № 14, судді, які розглядали скарги одноосібно, винесли рішення про неприйнятність щодо більш ніж 22 тис. звернень, а в 2011 р. кількість таких рішень подвоїлася.

На думку тодішнього Голови Суду Л. Вільдхабера, найбільш значущим у Протоколі № 14 було нове положення про приєднання ЄС, адже дії керівництва ЄС з погляду дотримання прав людини належить оцінювати в тій же мірі, як і дії національної влади, а значить мати право оскаржити їх до ЄСПЛ. Сьогодні є небезпека конкуренції й потенційного конфлікту систем захисту прав людини в рамках ЄС і в Європі в цілому, що ослаблює загальний захист прав людини й підриває правову визначеність у цій царині, а приєднання ЄС до ЄСПЛ ліквідувало б цю загрозу [14].

Слід зазначити, що для завершення цього задуму сьогодні є не менше перешкод, аніж на початку шляху. Усе починалося швидко. Лісабонський договір про

ЄС 2007 р. у ст. 6 (2) закріпив обов'язковість приєднання ЄС до Конвенції [15, с. 1], у 2010 р. ЄКПЛ було доповнено ст. 59 (3), що закріпила можливість такого кроку, у 2013 р. завершилася робота над Угодою про приєднання ЄС до ЄКПЛ. І коли до підписання цієї Угоди залишався лише один крок – отримання висновку Суду ЄС, останній 18 грудня 2014 р. у Висновку 02/2013 визнав неможливість приєднання через наявність суттєвих перешкод [16]. На думку О.В. Сердюка, пошуки компромісу будуть продовжені, а Висновок 02/13 є лише черговим етапом у складному й суперечливому процесі гармонізації зусиль РЄ та ЄС у створенні цілісної й ефективної європейської системи захисту прав людини [17, с. 47–55].

Реформування конвенційної системи захисту прав людини: Інтерлакенська, Ізмірська, Брайтонська та Брюссельська декларації; Протоколи № 15 і № 16. Незважаючи на збільшення ресурсів і постійне удосконалення ЄСПЛ, що дозволило істотно розвантажити суддів, тривалість строків розгляду скарг продовжувала позначатися на його авторитеті. Ще під час розроблення Протоколу № 14 було вирішено запровадити системні заходи з реформування механізму Суду. Зокрема, в лютому 2010 р. у швейцарському місті *Інтерлакені* пройшла міністерська конференція РЄ «Про майбутнє ЄСПЛ», де всі погодилися, що Суд не може одноосібно гарантувати повагу до прав, передбачених Конвенцією, і держави повинні розділяти цю відповідальність. За підсумками форуму була прийнята Інтерлакенська декларація й «План дій» [18], в яких в узагальненому вигляді було викладено план реформи європейської системи захисту прав людини. Багато із цих рекомендацій вже були сформульовані іншими форумами (Римською конференцією 2000 р., Групою по оцінці ефективності Суду у 2001 р. і «Групою мудреців» у 2007 р. [19]), але саме в Швейцарії започатковано так званий «Інтерлакенський процес» зі щорічним звітуванням [20], який має тривати до 2019 р.

На конференції в Інтерлакені домовилися, що на національній владі лежить обов'язок запобігати порушенням прав людини шляхом поширення знань про Конвенцію серед посадових осіб, повного виконання рішень ЄСПЛ, імплементації пакета рекомендацій Комітету Міністрів, а також взяття до уваги рішень, винесених щодо інших держав.

Друга, третя, четверта й п'ята міністерські конференції, на яких продовжилися дискусії щодо реформи ЄСПЛ і розроблення реформаторських заходів, пройшли в турецькому місті Ізмір у 2011 р., у британському місті Брайтон у 2012 р., у 2014 р. – у норвезькому Осло й у 2015 р. – у бельгійському Брюсселі. В *Ізмірі* у 2011 р. говорили про важливість ужиття таких заходів: укріплення принципу субсидіарності й ефективної імплементації стандартів ЄКПЛ і рішень Суду на національному рівні; подальший розвиток механізмів «фільтрації скарг» та підтримка незалежності й авторитету ЄСПЛ. Реалізуючи рекомендації *Брайтонської* конференції 2011 р., експерти Керівного комітету з прав людини (Steering Committee for Human Rights) [21] підготу-

вали проекти нових протоколів до Конвенції: Протоколу № 15 і Протоколу № 16.

Згідно з *Протоколом № 15* до преамбули Конвенції додається абзац, що розкріє принцип *субсидіарності*, згідно з яким основна відповідальність за забезпечення прав, гарантованих Конвенцією, лежить на державах, яким надається в цьому аспекті свобода розсуду (*margin of appreciation*). Як зазначено в пояснювальній записці до Протоколу № 15 [22], держави-учасниці несуть відповідальність за ефективну імплементацію Конвенції, зберігаючи за собою право обирати на власний розсуд найкращі для себе шляхи реалізації положень Конвенції, адже вони краще за Суд здатні оцінити місцеві потреби й вимоги. Щоправда, користування свободою розсуду супроводжується контролем із боку Комітету Міністрів РЄ.

Термін, упродовж якого має бути подане звернення до Суду, скорочується із шести місяців до чотирьох від дати ознайомлення з остаточним рішенням національної судової установи. Передбачається, що це положення запрацює через рік після набуття чинності Протоколом № 15. Цей рік, на думку експертів, необхідний для того, щоб дати час на інформування потенційних заявників про зміну строку для звернення до Суду.

Вноситься поправка в критерій прийнятності, запроваджений Протоколом № 14, який дозволяє Суду відхиляти малозначні скарги. Так, ст. 35(3) (b) в поточній редакції передбачає, що скарга визнається непринятною, якщо Суд вважатиме, що «заявник не зазнав *суттєвої шкоди*, якщо тільки повага до прав людини, гарантованих Конвенцією й Протоколами до неї, не вимагає розгляду заяви по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином». У проекті Протоколу № 15 пропонується вилучити із цього формулювання вимогу про те, що справа має бути «розглянута національним судом належним чином».

Замінюється верхнє вікове обмеження для суддів (наразі за ст. 23 (2) – 70 років) вимогою про те, що кандидатам має бути менше 65 років на дату, коли ПАРЄ запросить список із трьох кандидатів у держави-учасниці.

Виключається право сторони у справі заперечувати проти рішення, прийнятого Палатою із 7 суддів, про відмову від юрисдикції на користь Великої палати (уступка юрисдикції). Експерти стверджують, що ця норма сприятиме одноманітності й послідовності практики ЄСПЛ.

Протокол № 16 до Конвенції повністю присвячений наданню консультативних висновків. Ідея про розширення повноважень Суду можливістю виносити консультативні висновки була озвучена ще у 2006 р. у доповіді Групи мудреців про заходи з підтримки ефективності системи захисту прав людини в Європі, а потім, у 2011 р., його було закріплено в Ізмірській декларації [23]. Експерти РЄ припускають, що наділення Суду правом давати консультативні висновки з питань тлумачення й застосування конвенційних прав і свобод у довгостроковій

перспективі призведе до зниження навантаження на ЄСПЛ, адже надані Судом роз'яснення сприятимуть своєчасному й ефективному вирішенню системних правових проблем на національному рівні ще до того, як вони спричинять численні індивідуальні скарги до Суду [24]. Крім того, звернення національних судів за консультативними висновками до Суду стимулюватиме діалог між судами.

Згідно з Протоколом № 16 правом запитувати в Суду консультативні висновки наділені вищі судові інстанції держав – членів РЄ. Під час підписання Протоколу держава має вказати, які конкретно національні судові інстанції будуть вправі подавати відповідні запити до ЄСПЛ. Запит може бути зроблений лише в контексті конкретної [23, § 10] справи, що розглядається національним судом, і має стосуватися питань тлумачення й застосування прав і свобод, закріплених у Конвенції та Протоколах до неї.

Запит має бути вмотивований і містити опис фактичних обставин і правового контексту. Під час отримання запиту він спочатку вивчається п'ятьма судьями Великої палати, які вирішують, чи прийматиме його Суд до розгляду. При відхиленні запиту виноситься мотивоване рішення. По суті запит про консультативний висновок розглядається Великою палатою ЄСПЛ. Держава, суд якої звернувся із запитом, а також Комісар РЄ з прав людини мають право подавати письмові зауваження й брати участь в усному слуханні. Голова Суду також може прийняти рішення про залучення до справи іншої держави – учасниці Конвенції або будь-якої особи (зокрема сторони у справі, яка стала приводом для запиту консультативного висновку).

За результатами розгляду запиту Велика палата виносить мотивований консультативний висновок, який не має обов'язкової юридичної сили. Згідно з пояснювальною запискою до Протоколу № 16 винесення консультативного висновку не позбавляє сторону у справі, на підставі якої було зроблено запит, права звернутися згодом в ЄСПЛ з індивідуальною скаргою.

У березні 2015 р. в *Брюсселі* відбулася чергова міністерська конференція, присвячена підвищенню ефективності системи захисту прав людини в Європі [25]. Основною темою конференції стала імплементація ЄКПЛ на національному рівні та нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ. Брюссельська конференція оцінила результати п'ятирічного реформування, започаткованого в Інтерлакені. За цей період значно змінено внутрішні процедури ЄСПЛ, що торкнулися документообігу та роботи зі скаргами. Посилилися формальні вимоги до звернень до Суду, був розроблений новий формуляр заяви. Зусилля останніх років

дозволяють Суду поступово скорочувати кількість справ, що перебувають у провадженні, і швидше виносити судові рішення у справах-клонах, хоча терміни розгляду справ, як і раніше, залишаються серйозною проблемою. Процедура контролю за виконанням рішень Суду стала більш прозорою завдяки публікаціям матеріалів на спеціальному веб-порталі та низці інших заходів. ПАРЄ також приділяє увагу питанням виконання рішень, зокрема, працюючи з національними законодавчими органами.

Водночас перед Страсбурзькою системою досі стоять серйозні питання. Учасники Брюссельської конференції виділили три основні на поточний момент проблеми. Це, по-перше, велика кількість повторюваних скарг, які перебувають на розгляді Суду. Така ситуація пов'язана з тим, що на національному рівні є невирішені системні й структурні проблеми, які вже були предметом розгляду, проте зусилля з виконання рішень ЄСПЛ у таких справах, як і раніше, недостатні. Ще одна причина полягає в тому, що на національному рівні не створюються ефективні засоби правового захисту від порушень Конвенції. По-друге, тривалі терміни розгляду Судом потенційно обґрунтованих скарг. По-третє, зростання кількості невиконаних рішень, які перебувають на контролі Комітету Міністрів, і складнощі, які відчувають держави-учасниці під час виконання рішень Суду, що стосуються комплексних системних і структурних проблем.

На Конференції було прийнято План дій із заходами підвищення ефективності європейської правозахисної системи. Їх можна об'єднати у дві групи: щодо імплементації ЄКПЛ на національному рівні та щодо нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ. Щодо першої групи було зроблено такі рекомендації: 1) підвищувати інформованість потенційних заявників про правила звернення до Суду; 2) навчати суддів, прокурорів та інших представників держави, а також юристів (адвокатів) стандартам ЄКПЛ та їх імплементації; 3) перевіряти законопроекти, чинне законодавство й адміністративну практику на їх відповідність Конвенції в її тлумаченні Судом; 4) запобігати порушенням Конвенції на національному рівні та створювати засоби правового захисту, за допомогою яких потенційні заявники могли б відновити свої права, не звертаючись до ЄСПЛ. Щодо другої групи було рекомендовано таке: 1) своєчасно подавати до Комітету Міністрів РЄ докладні плани дій із виконання рішень; 2) у випадках, коли ЄСПЛ доходить висновку про те, що на національному рівні відсутні ефективні засоби правового захисту, створювати такі засоби захисту з тим, щоб повторювані скарги не направлялися до Суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. У справі Луїзиду проти Туреччини Суд назвав Конвенцію «конституційним інструментом захисту публічного порядку в Європі» *Loizidou v Turkey (preliminary objections)*, no. 15318/89, § 70, ECHR Judgment 23.3.1995 [GC].
2. У справах Аль-Скеїні та Аль-Джедда Суд визнав територію Іраку окупованою Великобританією й останню відповідальною за порушення прав людини під час окупації. *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom [GC]* – 55721/07, Judgment 7.7.2011 [GC]; *Al-Jedda v. the United Kingdom [GC]* – 27021/08, Judgment 7.7.2011 [GC].
3. Hannum H. *The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law* / H. Hannum // GA. J. INT'L & COMP. L. 1995/1996. – Vol. 25:287.
4. D'Amato A. *Human Rights as Part of Customary International Law: A Plea for Change of Paradigms* (2010). Faculty Working Papers. Paper 88.
5. Доповідь Консультативного комітету Ради з прав людини ООН про роботу його 11 сесії. A/HRC/AC/12/2.
6. Mowbray A. *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights* / A. Mowbray – 3-d ed-n. – Oxford: Oxford University Press, 2012. – 900 p.
7. Bates E. *The Evolution of the European Convention on Human Rights: From Its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights* / E. Bates. – OUP Oxford, 2010. – 571 p.
8. Message to Europeans. Congress of Europe: The Hague-May, 1948: Resolutions. London-Paris: International Committee of the Movements for European Unity, 1948. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/b14649e7-c8b1-46a9-a9a1-cdad800bcc8/publishable_en.pdf.
9. Harris, O'Boyle & Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*. – Oxford University Press, 2014. – 1006 p.
10. Schabas W. *The European Convention on Human Rights: A Commentary* / W. Schabas. – Oxford University Press, 2015. – 1414 p.
11. *Совість Європи: 50 лет Европейскому Суду по правам человека*. – Москва: Издательский дом «ИРГа 5». – Лондон: Third Millennium Information Ltd, 2013.
12. Chart 6. Major procedural steps in processing of applications. Див.: ECHR. Analysis of statistics 2016. – January 2017. – P. 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2016_ENG.pdf.
13. ECHR Research Report. The new admissibility criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_admissibility_criterion_ENG.pdf.
14. Intervention made before the Ministers' Deputies' Rapporteur Group on relations between the Council of Europe and the European Union (GR-EU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d5b0b>.
15. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal C 326, 26/10/2012. – 390 p.
16. Opinion 2/13 of the Court of 18 December 2014: Accession by the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECLI:EU:C:2014:2454.
17. Сердюк О. Перешкоди приєднання Європейського Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: висновок Суду ЄС 02/13 (18.12.2014) / О. Сердюк // Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами І Харк. міжнар.-прав. читань, Харків, 27 листоп. 2015 р.: у 2 ч. – Харків, 2015. – Ч. 1. – С. 47–55.
18. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration, 19 February 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/documents/2010_interlaken_finaldeclaration_eng.pdf.
19. Opinion of the Court on the Wise Persons' Report (as adopted by the Plenary Court on 2 April 2007) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/2007_Wise_Person_Opinion_ENG.pdf.
20. Сайт, присвячений Інтерлакенському процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europewatchdog.info/en/court/interlaken-process/>. Звіт щодо реформи в 2016 р. в рамках Інтерлакенського процесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/2016_Interlaken_Process_ENG.pdf.
21. Про діяльність Комітету див.: Офіційний сайт Steering Committee for Human Rights (CDDH) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coe.int/cddh.
22. Explanatory Report to Protocol No. 15. Strasbourg, 24.VI.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383d>.
23. Explanatory Report to Protocol No. 16. Strasbourg, 2.X.2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383e>.
24. Підхід ЄСПЛ щодо розширення консультативних повноважень: Reflection Paper on the Proposal to Extend the Court's Advisory Jurisdiction. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf.
25. High-level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility" Brussels Declaration 27 March 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf.