



## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕЮДИЦИАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Виталий СЕЛЕЗНЁВ,

ассистент кафедры права Европейского Союза и сравнительного правоведения  
Национального университета «Одесская юридическая академия»

### Summary

In article the theoretical research of features of realization of the preliminary procedure in the European court on human rights according to the Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The analysis of legal acts of the European Union and the Council of Europe is carried out on research of the procedure, subjects, objects of the preliminary procedure. Reveals features of the preliminary procedure in The Court of Justice of the European Union and in the European court on human rights.

It is grounded that the realization of preliminary procedure in the European court on human rights has a several problems, their permission will allow to strengthen efficiency of the control mechanism of the Convention.

**Key words:** European court on human rights, the preliminary procedure, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, The Court of Justice of the European Union, human rights.

### Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование особенностей реализации преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека согласно положениям Протокола № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Осуществляется анализ нормативно-правовых актов Европейского Союза и Совета Европы по исследованию процедуры, субъектов, объектов преюдициальной процедуры.

Раскрываются отличительные черты преюдициальной процедуры в Суде Европейского Союза и в Европейском суде по правам человека.

Обосновано, что реализация преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека имеет ряд проблем, решение которых позволит усилить эффективность контрольного механизма Конвенции.

**Ключевые слова:** Европейский суд по правам человека, преюдициальная процедура, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Суд Европейского Союза, права человека.

**Постановка проблемы.** Являясь на сегодняшний день самым эффективным контрольным механизмом по защите прав и свобод человека, Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) в процессе своей деятельности сталкивается с самыми актуальными вызовами стоящими перед европейской системой защиты прав человека предусмотренной Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Функционирование Европейского суда по правам человека, является важным достоянием европейской системы защиты прав человека. Основанный на системе прецедентного права, ЕСПЧ стал важнейшим международным институтом судебной защиты прав человека на территории почти всех европейских государств: как основанных на системе прецедентного права (Великобритания), так и государств континентального права (Германия, Франция, Италия и др.), в том числе и Украины. При этом следует отметить, что с каждым годом влияние ЕСПЧ растёт, что подтверждается отсутствием за все время существования Суда отказов исполнения юрисдикционных актов со стороны государств, а также постоянно растущее количество заявлений.

**Актуальность темы исследования** особенностей реализации преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека подтверждается новизной данной правовой процедуры и отсутствием фундаментальных работ посвящённых её исследованию.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем реализации преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека является малоизученным. Попытки исследовать общие проблемы реализации преюдициальной процедуры предпринимались Барышниковым М.Ю., Вишняковым К.А., Кашкиным С.Ю., Пушечниковой Е.А., Энтином М.Л., но только по отношению к Европейскому Союзу, который имеет устоявшуюся практику применения преюдициальной юрисдикции.

**Целью и задачей статьи** является исследовать преюдициальную процедуру в Европейском суде по правам человека как нового инструмента гармонизации и унификации норм европейского права прав человека, выявить особенности, отличительные черты и проблемы применения преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека.

**Изложение основного материала.** Реформы Европейского суда по правам

человека, которые инициируются государствами-участниками Совета Европы и приобретающие системный характер, призваны предоставить ЕСПЧ полномочия и возможности по активному разрешению основных проблем стоящих перед европейской системой защиты прав человека.

Одна из очередных реформ, предусмотренная Протоколом № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, открытым для подписания 2 октября 2013 года [1], так же, как и предыдущие реформы согласно Протоколов № 11, 14 и 15, направлена на ускорение процесса рассмотрения жалоб в ЕСПЧ и повышение эффективности контрольного механизма Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В частности, 24 июня 2013 года Комитет Министров Совета Европы открыл для подписания Протоколом № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который упрощает критерии приемлемости жалоб, сокращает с 6-ти до 4-х месяцев срок на обращение с жалобами в Европейский суд по правам человека, разрешает Палатам уступать свою юрисдикцию в пользу Большой Палаты вне зависимости от возможных возражений сторон



разбирательства и вводит ограничение на возраст кандидатов в Судьи ЕСПЧ в 65 лет [2].

Реформа Европейского суда по правам человека, согласно Протоколу № 16, предусматривает введение процедуры преюдициального контроля со стороны Европейского Суда по правам человека. Такой контроль будет осуществляться в виде рассмотрения Большой палатой консультативных заключений по вопросам толкования и применения прав, гарантированных Конвенцией и Протоколами к ней, в контексте дел, рассматриваемых Высшими национальными судами и трибуналами.

Данная реформа акцентирует внимание на проблеме гармонизации и унификации правовых систем в Европе. Не смотря на то, что согласно ст. 5 Протокола № 16 консультативные заключения не имеют обязательной силы и должны рассматриваться как акты рекомендательного права, они будут оказывать существенное влияние на законодательство и правоприменительную практику, а также способствовать унификации норм европейского права прав человека благодаря принципам, которыми руководствуется ЕСПЧ при принятии решений, а именно:

- принципа приоритета целей Конвенции о защите прав человека и основных свобод, согласно которому, Конвенция и дополнительные протоколы устанавливают определённые международные стандарты, обязательные для соблюдения государствами-участниками Конвенции в их взаимоотношении с лицами, которые находятся под их юрисдикцией [3].

- принципа объективности, согласно которому, Конвенция должна толковаться объективно, а не так, как могла бы пониматься государством в момент её ратификации [4].

- принципа реальности и эффективности, согласно которому, предмет и цель Конвенции требуют, чтобы её нормы толковались и применялись таким образом, чтобы сделать её гарантии реальными и эффективными [5].

- принципа отказа от абстрактного контроля, предусматривающего, что ЕСПЧ должен толковать Конвенцию только относительно конкретного дела, переданного ему на рассмотрение [6] и он должен руководствоваться конкрет-

ным случаем применения национального закона и совместимости его с положениями Конвенции [7].

Указание на рекомендательное значение консультативных заключений, является отличительной чертой преюдициальной процедуры используемой в ЕСПЧ от подобной процедуры используемой в Суде Европейского Союза. Во втором случае, если в национальном юрисдикционном органе ставится вопрос о толковании учредительных договоров и решение данного юрисдикционного органа, согласно внутреннему праву не подлежит судебному обжалованию, то обращение в Суд Европейского Союза является обязательным.

Толкование, осуществляемое Судом ЕС, носит нормативный, т. е. юридически обязательный, характер. Направивший преюдициальный запрос национальный судебный орган или трибунал, а также все другие суды или трибуналы при решении аналогичных дел должны исходить из той интерпретации, которая была дана Судом. Механизм преюдициальной юрисдикции служит дополнительной гарантией верховенства учредительного договора в правовой системе Европейского Союза.

Положение о рекомендательной силе консультативных заключений, указывает, что ЕСПЧ продолжает осуществлять свои функции, как субсидиарный правозащитный механизм, который не будет подчинять национальные суды в части их полномочий Европейскому суду по правам человека как высшей судебной инстанции в рамках преюдициальной процедуры.

Для Высших национальных судов, которые будут заинтересованы в рассмотрении дел на основании практики Европейского суда по правам человека, консультативные заключения будут являться, не смотря на рекомендательный характер, обязательным при формулировании своего собственного решения.

В контексте присоединения Европейского Союза к Конвенции о защите прав человека и основных свобод согласно ч. 2 ст. 59 Конвенции [8], Протокол № 16 содержит положение, которое распространяет его действие как на государства-члены Совета Европы, так и на другие Высокие Договаривающиеся Стороны Конвенции о защите прав человека и основных свобод, весьма ве-

роятно, что под такой другой Высокой Договаривающейся Стороной понимается именно Европейский Союз.

Система преюдициального контроля в Суде Европейского Союза и Европейском суде по правам человека имеют ряд принципиальных отличий:

1. Обеспечение, с помощью преюдициальной процедуры, единообразного толкования и применения учредительных договоров в силу ст. 286 Договора о функционировании ЕС является обязанностью Суда Европейского Союза [9, с. 214].

Европейский суд по правам человека на заседании коллегии в составе пяти членов Большой Палаты рассматривает вопрос о том, удовлетворять ли запрос о даче консультативного заключения, с учетом положений ст. 1 Протокола № 16. Таким образом, возможен отказ в удовлетворении запроса на принятие консультативного заключения для Высшего национального судебного органа. При этом, коллегия должна мотивировать решение об отказе в удовлетворении запроса.

2. Преюдициальная юрисдикция рассматривается как право, а в ряде случаев и как обязанность, всех национальных судов и трибуналов государств-членов направлять запросы в Суд ЕС и вынесение последним преюдициальных решений является одним из главных факторов, который обеспечил эффективность, целостность и поступательное развитие права ЕС и интеграционных процессов в Европейском Союзе в целом.

Правом запрашивать Суд ЕС о вынесении преюдициальных решений обладают не только все судебные органы государств-членов, различных ее ветвей (общие, административные, финансовые, конституционные и др.) и звеньев, но и другие юрисдикционные («квазисудебные») органы, обладающие юрисдикцией по рассмотрению и разрешению правовых споров, которые формально находятся вне государственной судебной системы.

Преюдициальный запрос в Суд ЕС может быть подан на любом этапе судопроизводства в суде первой, апелляционной, кассационной или иных инстанций, в любой момент до вынесения окончательного решения.

В рамках преюдициальной юрисдикции Европейского суда по правам



человека, право обращаться с преюдициальным запросом имеют только Высшие суды и трибуналы участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод, определяемые посредством декларации, адресованной Генеральному Секретарю Совета Европы.

Суды или трибуналы запрашивающие консультативное заключение у ЕСПЧ также должны мотивировать свой запрос и представить относимые юридические и фактические обстоятельства рассматриваемого им дела.

3. Сфера действия преюдициальных полномочий Суда Европейского Союза шире, чем аналогичные полномочия ЕСПЧ.

Полномочия Суда Европейского Союза охватывают не только учредительные договоры ЕС (первичное право), но и все основанные на них нормативные акты ЕС (вторичное право), таким образом Суда ЕС обеспечивает единообразие интерпретации, применения права ЕС в целом.

Полномочия Европейского суда по правам человека распространяются только на вопросы о принципах, касающихся интерпретации или применения прав и свобод, гарантированных Конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Протоколами к ней.

4. Толкование осуществляемое в процессе преюдициальной процедуры оформляется в Европейском Суде по правам человека в виде консультативного заключения (an advisory opinion), а Суд Европейского Союза оформляет такое толкование в виде решения (ruling).

Европейский Союз предоставляет право инициировать преюдициальный запрос о толковании права каждому лицу, участвующему в деле и считающему, что в данном деле подлежит применению право ЕС, также национальный судебный орган или трибунал может направить преюдициальный запрос и по своей собственной инициативе.

Протокол № 16 не указывает иных субъектов кроме Высших судов и трибуналов участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые в праве инициировать запрос о толковании норм Конвенции. Учитывая практику ЕСПЧ по толкованию ст.6 Конвенции, гарантирующей

право на справедливое судебное разбирательство, а также то, что понятие справедливый суд не рассматривается в отрыве от требований соблюдения равенства сторон в процессе, право каждому лицу, участвующему в деле и считающему, что в данном деле подлежит применению право ЕС обращаться с инициативой на вынесение преюдициального запроса будет гарантировано, как негативным, так и позитивным обязательством сторон Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Несмотря на отличия, преюдициальные процедуры, используемые в рамках Суда Европейского Союза и Европейского суда по правам человека, имеют и общие черты.

Субъектами обращения за консультативным заключением (решением) являются не только судебные органы, но и трибуналы.

Как Суд ЕС, так и Европейский суд по правам человека имеют право осуществлять толкование соответствующих норм права только в рамках конкретного дела, если такое толкование является необходимым для разрешения судами и трибуналами конкретного дела по существу.

Консультативные заключения прежде всего должны стать важным фактором гармонизации и унификации норм права государств-участников Конвенции в сфере защиты прав и свобод человека.

Следует отметить, что правила, определённые Протоколом № 16, могут столкнуться с рядом проблем по их реализации.

Потенциальные проблемы реализации преюдициальной процедуры были освещены в Мнении Европейского суда по правам человека по проекту Протокола № 16 [10], а также в докладе Кристофера Чопа перед Комитетом Парламентской ассамблеи Совета Европы по юридическим вопросам и правам человека относительно проект Протокола № 16 [11]. Основными проблемами реализации преюдициальной процедуры в указанных документах называются следующие:

1. Высшие суды на национальном уровне смогут обращаться в Европейский суд по правам человека с запросами на своих национальных языках, что создаст дополнительную нагрузку на ЕСПЧ. Равно как и выполнение тре-

бования мотивировать все решения об отказе в удовлетворении запросов.

Более того, ожидается, что ЕСПЧ будет осуществлять перевод своего консультативного заключения на язык судопроизводства соответствующего государства, что создаст чрезмерную нагрузку и расширение штата сотрудников, которые будут задействованы в реализации новых функций.

2. Также весьма интересная проблема возникнет применительно к тем государствам, обращение в Высшие суды (трибуналы) которых – в смысле статьи 1 Протокола № 16 к Конвенции – может не признаваться Европейским Судом по правам человека внутренним средством правовой защиты в смысле пункта 1 статьи 35 Конвенции, в результате чего на рассмотрении ЕСПЧ потенциально, как представляется, может одновременно оказаться и жалоба, поданная после исчерпания внутренних средств правовой защиты, и запрос от высшего национального суда (трибунала), рассматривающего то же самое дело за рамками того, что признается ЕСПЧ эффективным и доступным внутренним средством правовой защиты.

3. Отсутствие требования состоятельности в производстве по подготовке консультативных заключений может некоторым образом облегчить работу Судей, но при этом, за Председателем ЕСПЧ остаётся право позволить любому лицу высказать свое письменное мнение и принять участие в заседании. В интересах надлежащего отправления правосудия, безусловное право представлять письменные замечания и принимать участие в слушаниях предоставлено только Комиссару Совета Европы по правам человека и представителям стороны Конвенции о защите прав человека и основных свобод, к которой принадлежит запрашивающий суд или трибунал.

Причем, как следует из п. 10 Мнения ЕСПЧ по поводу Протокола № 16 [10], он внесёт изменения в положения Регламента по вопросу приглашения сторон разбирательства по делу на национальном уровне к участию в процедуре подготовки консультативного заключения.

Несмотря на то, что консультативные заключения Европейского Суда по правам человека не будут иметь обязательной силы, они станут частью прак-



тики ЕСПЧ, на которую он будет ориентироваться, в т. ч. при рассмотрении жалоб. Наконец, процедура подготовки консультативных заключений будет являться приоритетной (по отношению к рассмотрению жалоб, во всяком случае, подавляющего большинства жалоб), т. к. разбирательство по делу на национальном уровне может быть приостановлено в ожидании консультативного заключения ЕСПЧ.

Выводы. Подводя итог, следует отметить, что реформа контрольного механизма Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусмотренная Протоколом № 16, имеет своей целью обеспечить тесное сотрудничество Высших национальных судов государств-участников Конвенции, Суда Европейского Союза с Европейским судом по правам человека, что приведёт к усилению процесса гармонизации и унификации норм европейского права прав человека.

Несмотря на инновационность преюдициальной процедуры в Европейском суде по правам человека, за ЕСПЧ остаётся компетенция решать только вопросы «права», но не «фактов». Исследование фактических обстоятельств и принятие на их основе решения относительно сторон конкретного спора сохраняется в компетенции национального судебных органов и трибуналов, что позитивно отразится на сроках и качестве рассмотрения правовых споров.

Таким образом, преюдициальная юрисдикция Европейского суда по правам человека обеспечивает как единство толкования и применения, так и охрану норм Конвенции от нарушений, а также постоянное взаимодействие и сотрудничество Европейского суда по правам человека и национальных судов.

#### Список использованной литературы:

1. Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 2 октября 2013 года [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : [http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_16\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf).

2. Протокол № 15 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 24 июня 2013 года [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Ре-

жим доступа : [http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol\\_15\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_ENG.pdf).

3. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Санди Таймс против Соединённого королевства» от 26 апреля 1979 г. [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57584>.

4. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Голдер против Соединённого королевства» от 21 февраля 1975 г. [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57496>.

5. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Сёринг против Соединённого королевства» от 7 июля 1989 г. [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57619>.

6. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Лоллес против Ирландии» от 1 июля 1961 г. [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57518>.

7. Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Де Беккер против Бельгии» от 27 марта 1962 г. [Электронный ресурс] // База данных HUDOC – Режим доступа : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57433>.

8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод [Электронный ресурс] // Сайт Совета Европы – Режим доступа : [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf).

9. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К. : «К.І.С.», 2010. – 536 с.

10. 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 [Электронный ресурс] // Сайт Ради Європи – Режим доступа : [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).

11. Report by Mr Christopher Chope. Draft Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms [Электронный ресурс] // Сайт Ради Європи – Режим доступа : <http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/pressajdocE.pdf>.