



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

*Розвиток соціальних прав людини
як ключовий чинник сталої
демократії в Україні*

*Подальша підтримка виконання
Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини*

ЕКСПЕРТНЕ ОБГОВОРЕННЯ

Щодо вдосконалення соціально-орієнтованого законодавства

**(в контексті виконання рішень Європейського суду з прав людини
у групі справ «Юрій Миколайович Іванов проти України»
та «Бурмич та інші проти України»)**

21 липня 2020 року

В режимі відеозв'язку

МАТЕРІАЛИ ЗАХОДУ

Захід організовано спільно проектом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом з прав людини, та проектом Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні»

МЕТА ЗАХОДУ:

- Презентувати та обговорити експертні висновки щодо проблематики у сфері соціально-орієнтованого законодавства та обговорити нормативно-правові заходи, що необхідно вжити для усунення цієї проблеми в контексті виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»;
- Обговорити перелік чинних соціальних зобов'язань (пільг та виплат) та встановити узгодженість між ними та передбаченими асигнуваннями державного бюджету;
- Обмінятись думками щодо можливості вдосконалення системи обліку та збору статистичних даних щодо соціальних виплат, що дозволить в подальшому встановити загальну суму заборгованості у соціальних справах;
- Відповідь на рішення Комітету міністрів Ради Європи від 3-5 березня 2020 р., запропонувати рекомендації для усунення недоліків соціально-орієнтованого законодавства, які призводять до накопичення боргу держави, та можливі шляхи його послідовного тлумачення і належного застосування судами.

УЧАСНИКИ ТА УЧАСНИЦІ ЗАХОДУ:

- Представники та представниці Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України;
- Судді та представники та представниці Верховного Суду;
- Представники та представниці Верховної Ради України та Секретаріату Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини;
- Представники та представниці громадянського суспільства і міжнародних організацій;
- Представники та представниці, а також експерти та експертки Ради Європи.

ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ:

- Учасники та учасниці заходу обговорили проблемні аспекти соціально-орієнтованого законодавства та його застосування в контексті виконання рішень Європейського суду з прав людини у групі справ Іванов/Бурмич;
- За результатами обговорення учасники та учасниці сформулювали рекомендації щодо усунення ідентифікованих проблем, як шляхом внесення змін до національного законодавства, так і шляхом вдосконалення судової та адміністративної практик.

ПРОГРАМА:

- 14.00 – 14.20** **Відкриття заходу**
Олена Литвиненко, Заступниця Голови Офісу Ради Європи в Україні
Андрій Кавакін, Менеджер проектів Департамент правосуддя та правового співробітництва Ради Європи
Маргарита Галстян, Менеджерка проектів, Департамент Європейської соціальної хартії Ради Європи
- 14.20 – 14.40** **Вимоги Комітету міністрів Ради Європи щодо ефективного виконання судових рішень у справах щодо соціального забезпечення**
Юлія Гендліна, Юристка Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи
- 14.40 – 15.00** **Досвід держав-членів Ради Європи у реалізації заходів, пов'язаних із переглядом соціально-орієнтованого законодавства та впровадження ефективної системи збору та обліку даних щодо соціальних виплат в контексті реалізації загальних заходів на виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Іванов/Бурмич**
Ліліан Апостол, міжнародний експерт проекту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини»
- 15.00 – 15.20** **Висновки щодо проблемних аспектів соціально-орієнтованого законодавства України та рекомендації щодо їхнього усунення**
Алла Федорова, національна експертка проекту Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні»
- 15.20 – 16.30** **Загальне обговорення**
- Верховний Суд
- Міністерство юстиції України
- Міністерство соціальної політики України
- Верховна Рада України
- Секретаріат Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини
- Міністерство фінансів України
- Пенсійний фонд України
- Державна казначейська служба України
- Громадянське суспільство
- Міжнародні організації
- 16.30** **Підведення підсумків, закриття заходу**

— **Модераторки: Марта Басистюк**, керівниця проекту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» та **Сюзанна Мнацаканян**, керівниця проекту Ради Європи «Розвиток соціальних прав людини як ключовий чинник сталої демократії в Україні»

1369-те засідання, 3-5 березня 2020 р. (на рівні заступників)

H46-36 «Юрій Миколайович Іванов», група справ «Жовнер», «Бурмич та інші проти України» (заяви №№. 40450/04, 56848/00, 46852/13)

Нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини

Довідковий документ

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Notes/1369/H46-36

Рішення

Заступники

1 нагадали, що ця група справ, перше рішення в якій стало остаточним 2004 року, стосується складної та багатогранної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень, винесених національними судами проти держави, та браку ефективних національних засобів правового захисту в цьому питанні, тобто одного з аспектів основних недоліків, що позначаються на функціонуванні системи правосуддя й, таким чином, на верховенстві права в Україні;

2 наголосили на зобов'язаннях, взятих Україною згідно зі статтею 46 ЄКПЛ, і знову підтвердили свої попередні висновки про те, що заходів, вжитих владою, недостатньо, аби забезпечити дотримання цих рішень у повному обсязі;

Стосовно індивідуальних заходів

3 з зацікавленістю взяли до відома прогрес, досягнутий у повному виконанні окремих рішень національних судів у групі справ «Жовнер»/«Юрій Миколайович Іванов»; вирішили припинити розгляд семи справ у цій групі, які не потребують додаткових індивідуальних заходів, зважаючи на те, що рішення національних судів були виконані, а справедливу сатисфакцію було виплачено, і ухвалили Остаточну резолюцію CM/ResDH(2020)46; запропонували владі надавати додаткову інформацію про виконання інших рішень у справах із цієї групи, включно з відомостями про погашення нефінансових зобов'язань за рішеннями національних судів;

4 взяли до відома прогрес, досягнутий у виплаті компенсації заявникам у справі «Бурмич»; висловили глибокий жаль із приводу значних затримок у здійсненні платежів і закликали владу прискорити процес виплат усім заявникам у цій справі згідно з попередніми вказівками, наданими Комітетом;

Стосовно заходів загального характеру

5 взяли до відома нещодавні законодавчі зміни та інші вжиті заходи; висловили, однак, знову свою крайню стурбованість відсутністю подальших відчутних дій з ухвалення відповідних організаційних, законодавчих та інших практичних заходів задля виконання рішень у цій групі справ, а також висловили серйозну стурбованість з приводу того, що, з моменту попереднього розгляду Комітетом, влада не надала жодних відомостей про ухвалення Національної стратегії, мандат Комісії з питань правової реформи та про орган, який на найвищому політичному рівні має відповідати за прояву ініціативи в цьому питанні; повторили свій заклик щодо надання зазначених вище відомостей;

6 настійно закликали владу до співпраці з іншими міжнародними партнерами, зокрема Світовим банком, Міжнародним валютним фондом і Європейським Союзом, а також запропонували їй надавати інформацію про досягнутий прогрес;

7 настійно закликали владу, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, до створення комплексної системи збирання судових даних, яка б дозволяла легко отримувати загальну картину виконання судових рішень, винесених у справах проти держави

8 взяли до відома те, що 25 березня 2020 року відбудуться парламентські слухання на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», і закликали владу внести це питання до порядку денного Ради, з огляду на потребу в розробленні та ухваленні комплексного законодавчого пакету, на чому раніше наполягав Комітет;

9 підкреслили, що, задля виконання зобов'язань за статтею 46 ЄКПЛ, вкрай важливо, щоб українська влада продемонструвала сьогодні стійку політичну прихильність до повного розв'язання проблеми на найвищому політичному рівні; закликала владу домогтися швидкого прогресу та ухвалити всі потрібні заходи, поки цю проблему не буде повністю розв'язано; нагадали, що несвоєчасне здійснення заходів загального характеру в повному обсязі викликає серйозну стурбованість з огляду на встановлений Судом кінцевий термін до 12 жовтня 2019 року;

10 зважаючи на нагальну потребу в досягненні прогресу з виконанням цих судових рішень, закликали владу не пізніше 15 червня 2020 року надати запитовані вище відомості та вирішили відновити розгляд цих груп справ на своєму 1383-му засіданні (вересень 2020 року) на рівні заступників; доручили Секретаріату підготувати проєкт тимчасової резолюції для розгляду на цьому засіданні у разі, якщо отримані відомості не свідчатимуть про конкретний прогрес, зокрема про ухвалення та імплементацію Національної стратегії;

11 з огляду на терміновість і важливість цього питання, запросили Міністра юстиції України взяти участь у 1383-му засіданні, де знову розглядатимуться ці справи.



ЗАСТУПНИКИ МІНІСТРІВ Примітки щодо порядку денного **CM/Notes/1369/H46-36**

1369-те засідання, 3-5 березня 2020 р. (на рівні заступників)
H46-36 «Юрій Миколайович Іванов», група справ «Жовнер», «Бурмич та інші проти України» (заяви №№. 40450/04, 56848/00, 46852/13)

Нагляд за виконанням рішень Європейського суду

Довідковий документ

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680998895
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168099888be
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805acb13
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ad6d5
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805af27a
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ae02c
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c9119
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168071e6fd
https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168097d40f

Дія: ухвалення запропонованого пункту порядку денного без обговорення

Ухвалити наведені нижче проєкти рішень.

Заява	Справа	Рішення від	Набрало чинності	Показник класифікації
40450/04	ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ	15.10.2009	15.01.2010	Пілотне рішення
56848/00	ГРУПА СПРАВ «ЖОВНЕР» (Перелік справ наведений у CM/Notes/1369/H46-36-app)	29.06.2004	29.09.2004	Комплексна проблема
46852/13+	БУРМИЧ ТА ІНШІ	12.10.2017	Велика Палата (вилучення з реєстру справ)	

Опис справи

Ці справи стосуються серйозної структурної проблеми невиконання або несвоечасного виконання рішень національних судів, винесених переважно проти суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також браку ефективних засобів правового захисту в цих питаннях (порушення § 1 статті 6 та статті 13 Конвенції, статті 1 Протоколу № 1).

У жовтні 2010 року Суд виніс пілотне рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов». Суд наголосив, що слід невідкладно запровадити конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України для вирішення цієї проблеми та встановив термін до 15 липня 2011 року для створення ефективного національного засобу правового захисту в цих питаннях. Суд запропонував Державі-відповідачеві врегулювати на спеціальній основі всі аналогічні заяви, подані до нього перед тим, як було винесене пілотне рішення (1600 заяв), і вирішив відкласти розгляд таких справ. З огляду на те, що заходи, передбачені Судом в його пілотному рішенні, не були виконані до встановленого терміну, в лютому 2012 року Суд вирішив відновити розгляд заблокованих заяв, що стосувалися тих самих питань.

12 жовтня 2017 року Велика Палата винесла своє рішення у справі «Бурмич». Вона зазначила, що, попри значний проміжок часу, який минув після винесення пілотного рішення в справі «Іванов», український уряд і досі не запровадив потрібних заходів загального характеру, здатних усунути першопричини виявленої Судом системної проблеми, а також не забезпечив ефективного засобу правового захисту, який би передбачав виплату відшкодування всім потерпілим на національному рівні, вирішуючи тим самим проблему невиконання судових рішень.

¹ До розгляду Комітетом міністрів для цього документа встановлений гриф «для службового користування».

З огляду на те, що він розглядав справи типу «Іванов» понад 18 років², Суд дійшов висновку про відсутність користі для правосуддя в повторюванні ним своїх висновків у довгій низці порівнянних справ, що стало б значним тягарем для його ресурсів і далі позначилося б на його завантаженості. Він відповідно вирішив видалити зі свого реєстру заяви, аналогічні скаргам у справі «Іванов» (12 148 справ³).

Суд встановив, що скарги, які містяться в цих заявах, мають бути врегульовані в контексті заходів загального характеру, що мають запроваджуватися владою на національному рівні, як того потребує виконання пілотного рішення у справі «Іванов», включно із забезпеченням належного та достатнього відшкодування за порушення Конвенції, причому ці заходи загального характеру підлягають нагляду з боку Комітету міністрів. Суд передбачив доцільність повторного розгляду ситуації у строк не пізніше двох років після винесення рішення у справі «Бурмич», тобто до 12 жовтня 2019 року.

Стан виконання

Попередній розгляд Комітетом

На своєму 1348-му засіданні на рівні заступників (червень 2019 року) Комітет привітав завершення владою роботи з виявлення першопричин і з цікавістю взяв до відома проєкт комплексної стратегії, яка визначає потрібні організаційні, законодавчі, фінансові та інші практичні заходи. Під час останнього розгляду цих справ (1355-те засідання на рівні заступників у вересні 2019 р.) Комітет висловив глибокий жаль з того приводу, що Національну стратегію все ще не ухвалено офіційно як рекомендацію до дій або юридично зобов'язальну стратегію. Він також запропонував владі надати додаткові відомості про мандат Комісії з питань правової реформи стосовно здійснення заходів із виконання рішень Суду. Комітет висловив жаль із приводу браку подальших відчутних дій з

ухвалення відповідних організаційних, правових та інших практичних заходів і закликав владу надати додаткові відомості про терміни виконання інших запланованих заходів. Комітет укотре наголосив на потребі забезпечити стійку політичну прихильність до послідовного виконання політичних зобов'язань на найвищому політичному рівні, щоби повністю вирішити цю проблему, та закликав владу домогтися швидкого прогресу і запровадити всі потрібні заходи.

У відповідь на рішення Комітету влада 17 січня 2020 року надала оновлений план дій із додатками, короткий огляд яких наведено нижче (детальніше див. DH-DD(2020)54 і DH-DD(2020)54-add).

Індивідуальні заходи

Влада надала інформацію про виплату справедливої сатисфакції та виконання рішень національних судів у більшості справ із групи «Жовнер»⁴. Вона стверджувала, що решта невиконаних рішень національних судів здебільшого стосуються нефінансових зобов'язань і тому суму заборгованості за ними неможливо розрахувати.

Заходи загального характеру

Корисним було б нагадати про зазначені владою правові, фінансові та організаційні першопричини, зокрема про такі групи проблем:

- недостатні бюджетні асигнування на окремі соціальні виплати, а також складні бюджетні та фінансові приписи, які блокують і затримують автоматичне виконання таких судових рішень;
- надмірна система повторної перевірки висновків судів, що де-факто рівносильно неповазі до остаточності судових рішень і незалежному процесу вироблення судами рішень у зв'язку з надмірними повноваженнями державних судових виконавців та інших органів на власний розсуд тимчасово зупиняти, припиняти судові рішення або відмовлятися від дій на їхній підставі, а також недостатніми покараннями за умисне невиконання таких рішень;
- складні правові норми щодо арешту й конфіскації державного майна та надмірно формалізовані процедури стягнення з держави присудженого боргу, а також брак системної та послідовної координації між різними державними органами та електронними реєстрами й базами даних, що забезпечують виконавчі дії, у тому числі між реєстрами судових рішень та реєстрами виконавчих проваджень;
- неможливість порушити й завершити процедури банкрутства суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також мораторії⁵, що захищають контрольовані

² Починаючи зі справи «Кайсин та інші проти України» (№№ 46144/99, рішення від 3 травня 2001 р.).

³ 12 143 заяви, а також ще 5 заяв на розгляді в справі «Бурмич та інші проти України».

⁴ Вона стверджує, що з 4635 рішень національних судів у цій групі 4464 були повністю виконані.

⁵ Існує приблизно вісім мораторіїв, що заважають виконанню рішень національних судів, винесених проти державних компаній. Детальніше див., наприклад, примітки до 1331-го засідання: CM/Notes/1331/H46-34.

державою підприємства від відповідальності та виконавчих дій у певних галузях економіки (напр., паливно-енергетичний комплекс, комунальне господарство тощо);

- безліч процедур оскарження, що ставлять під сумнів висновки національних судів і блокують виконавчі дії, з одночасним браком прискорювальних або компенсаційних засобів правового захисту в разі невиконання або несвоєчасного виконання.

Як повідомлялося на червневому засіданні 2019 року, у світлі виявлених першопричин владою було розроблено Національну стратегію⁶, що визначає потрібні заходи з її усунення. До цього засідання владою не надавалося відомостей про досягнутий прогрес в офіційному ухваленні стратегії. Влада знову навела передбачені можливі рішення:

- Розрахунок суми всієї наявної та можливої заборгованості за судовими рішеннями
- Запровадження механізму погашення заборгованості (наприклад, через механізм облігацій)
- Скасування чинних мораторіїв
- Обмежити період виконання за програмою 4040 до шести місяців
- Розробити єдину електронну базу даних, яка охоплювала б усю відповідну інформацію
- Запровадження спрощеної автоматичної системи виконання судових рішень.

Влада також надала відомості про останні події та законодавчі зміни, які, на її думку, позитивно впливатимуть на вирішення цієї проблеми системного характеру.

4 жовтня 2019 року парламент України схвалив Програму діяльності Кабінету міністрів України на 2020–2024 роки⁷. У зв'язку з цим Міністерство юстиції передбачає, серед іншого:

- скасування максимальної кількості заборон і перешкод у виконавчому провадженні;
- забезпечення прозорості в процедурі реалізації майна боржників на електронних торгах;
- запровадження засобів правового захисту від зловживання правами з боку учасників провадження та пошук правових інструментів задля спонукання боржників до виконання судових рішень.
- діджиталізацію процесу виконання судових рішень;
- покращення доступу до професії державного виконавця.

Для реалізації цього Міністерство юстиції підготувало проєкт постанови Кабінету міністрів «Про створення комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини». Влада не надала текст цього проєкту. Влада також надала відомості про останні події, що стосуються таких питань:

а) Приватизація

Влада стверджує, що приватизація державних компаній є одним із пріоритетів у діяльності нового уряду⁸. Це дозволило б скоротити кількість суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави, і, відповідно, зменшити навантаження на державний бюджет. Це також обмежуватиме застосування мораторіїв.

б) Бюджетна дисципліна

26 червня 2019 року Кабінет міністрів затвердив «Порядок здійснення місцевих запозичень», який, серед іншого, дозволяє місцевим органам влади здійснювати емісію облігацій місцевих позик. Влада також посилалася на «Концепцію реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року», покликану визначити напрями й механізми розвитку системи публічного фінансового контролю. Реалізація Концепції дозволить створити послідовну й ефективну систему публічного фінансового контролю.

в) Процедура верифікації:

Влада стверджувала, що активно застосовує «Порядок здійснення верифікації та моніторингу пенсій, допомог, пільг, субсидій, інших соціальних виплат», покликаний перевіряти право відповідної особи на отримання соціальної допомоги.

В результаті цих заходів контролю було виявлене неправомірне виділення коштів в обсязі понад 50 мільйонів грн. Ця сума, таким чином, може бути перерозподілена між іншими одержувачами соціальних виплат.

⁶ Текст див. на с. 9 подання влади ДН-DD(2019)632 до червневого засідання 2019 р.

⁷ № 849 від 29 вересня 2019 р.

⁸ У 2019 році понад 1400 державних підприємств були визначені як такі, що підлягають приватизації.

d) Статистичні дані за 2019 рік:

Влада надала деякі останні статистичні дані⁹ про виконання в 2019 році бюджетної програми 404010.

Вона зазначила, що продовжує працювати із заявниками, переліченими в Додатку I до рішення в справі «Бурмич» (справи, доведені до відома уряду — 7641 заявник), і що вона відкрила виконавчі провадження у 1426 справах, виконавши судові рішення зі стягнення заборгованості на суму 3,4 мільйона євро.

Влада також надала деякі актуальні статистичні дані про діяльність Державної виконавчої служби. Вона зокрема зазначила, що 17,5% судових рішень, переданих до служби, були фактично виконані за дев'ять місяців 2019 року, причому виконавчі провадження були припинені¹¹ в 44% справ.

Влада також наголосила, що виконання судових рішень, винесених проти держави, входить до компетенції державних виконавців і що новостворена служба приватних виконавців не має повноважень у цій сфері.

e) Діяльність зі співробітництва:

1 жовтня 2019 року в Києві відбувся другий щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні». На форумі обговорювалися стан виконання судових рішень у справах «Юрій Миколайович

Іванов» і «Бурмич», поряд із заходами й пріоритетами, що мають бути реалізовані протягом наступного року задля виконання цих двох рішень, а також велася більш широка дискусія навколо усунення проблеми невиконання рішень національних судів. Форум також надав можливість представникам законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, громадянського суспільства й міжнародних організацій обговорити пропозиції та подальші необхідні дії. На форумі були розроблені та ухвалені рекомендації щодо подальших реформ у сфері виконання судових рішень.

За підсумками форуму, в Страсбурзі 31 жовтня 2019 року відбулася експертна нарада з питань, пов'язаних із виконанням рішень у цій групі справ, із залученням Міністерства юстиції, науковців, громадянського суспільства, а також фахівців і посадовців Ради Європи. В результаті обговорень були визначені сім напрямів майбутньої роботи:

- Розрахунок загальної суми заборгованості за рішеннями національних судів, винесених проти суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави, і суми заборгованості за справами, рішення в яких ще не виконані (з наголосом на обліку заборгованості в електронних реєстрах, що перебувають у віданні Державної судової адміністрації та Вищої ради правосуддя);
- Перегляд наявної системи виконання судових рішень і запровадження автоматичного виконання судових рішень, зокрема через координування підходів до добровільного та недобровільного виконання рішень, винесених проти держави, та забезпечення безпосереднього виконання рішень боржниками, що перебувають у власності чи під управлінням держави, без зайвого зволікання;
- Судовий контроль за виконанням судових рішень задля сприяння виконанню, уникнення зайвого формалізму, забезпечення прискореного виконання та компенсування несвоєчасного виконання (подальше внесення змін і розвиток ідей на основі конституційних поправок 2016 року та Закону 2012 року «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»);
- Перегляд системи відповідальності держави, банкрутства державних підприємств, управління державними підприємствами, мораторіїв тощо;
- Фінансування та бюджетування виконання, виявлення заборгованості та прозоре надання відомостей про судову заборгованість, зокрема через використання сучасних методів ведення обліку;
- Впровадження належної змішаної системи виконання судових рішень з однаковими професійними вимогами до приватних і державних судових виконавців;
- Спрощення процесу виконання через електронне оброблення виконавчих документів, забезпечення спрощеного виконання судових наказів і судових заборон, видачу виконавчих документів у спрощеному порядку, уникнення повторюваних кроків у виконавчих заходах тощо.

⁹ На сьогодні не виконано 90 000 судових рішень на загальну суму 4 697 000 000 грн. Станом на грудень 2019 р., було виконано понад 73 000 судових рішень на суму 469 000 000 грн.

¹⁰ Детальніше про цю програму див., наприклад, ДН-ДД(2018)1011.

¹¹ Виконання може припинятися з інших причин, аніж виконання в повному обсязі.

Індивідуальні заходи:

У тому, що стосується рішень у групі справ «Жовнер», звертають на себе увагу зусилля влади з виконання тих рішень Суду, що досі залишаються невиконаними. Нагляд у семи справах може бути припинений з огляду на здійснення індивідуальних заходів (через виконання рішень національних судів і виплату справедливої сатисфакції). Проєкт остаточної резолюції додається. Владі пропонується надати оновлені відомості про застосування індивідуальних заходів у решті справ, зокрема про виконання нефінансових зобов'язань.

Заходи загального характеру:

Слід нагадати, що проблеми, виявлені цими справами, перебувають під наглядом Комітету з 2004 року. Разом із питаннями, що розглядалися в групах справ «Волков» і «Мерит»/«Світлана Науменко», вони вказують на один з найважливіших аспектів серйозних системних недоліків у функціонуванні судової системи України. З цього погляду варто зазначити, що з початку 2014 року судова система зазнає значного структурного реформування і що невирішення цього складного питання серйозно позначається на верховенстві права й доступі до правосуддя в Україні.

На жаль, влада не надала відомостей про стан справ з ухваленням проєкту Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», розробленого за сприяння Довірчого фонду з прав людини та позитивно оціненого Комітетом раніше. Таку ж стурбованість слід висловити щодо браку інформації про мандат Комісії з питань правової реформ і щодо того, чи приділятиме вона увагу реформі системи виконання судових рішень, винесених проти суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави. Влада має уточнити, який орган на найвищому політичному рівні відповідає за прояву ініціативи в цьому питанні.

25 березня 2020 року в Раді пройдуть парламентські слухання на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини». Владу слід спонукати до внесення цього питання до порядку денного Ради, з огляду на потребу в розробленні та ухваленні комплексного законодавчого пакету, на чому раніше наполягав Комітет.

Що стосується заявників за рішенням у справі «Бурмич та інші», то слід зазначити збільшення кількості виплат заявникам за списком у справі «Бурмич», причому владу слід спонукати до прискорення процесу виплат, у тому числі заявникам, переліченим у Додатку II.

Також можна зазначити зусилля влади з надання деяких статистичних даних. Проте глибоку стурбованість викликає вельми низький рівень фактичного виконання рішень. Попри неодноразові прохання з боку Комітету, кількість невиконаних судових рішень щодо держави й загальна сума заборгованості з боку держави залишаються невстановленими. З глибокою стурбованістю слід зазначити, що давно обіцяного владою послідовного механізму виплати компенсацій так і не було запроваджено. Схоже, що комплексна система розрахунку, управління й контролю заборгованості, виниклої з боку держави, відсутня навіть для майбутніх боргів. Тому Комітетові слід спонукати владу, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, до створення комплексної системи реєстрації та збирання судових даних, яка б дозволяла легко отримувати загальну картину виконання судових рішень, винесених у справах проти держави.

Звертають на себе увагу наміри влади та деякі останні події в сфері законодавства та політики: приватизація державних компаній з метою зменшення відповідальності держави за фактично приватноправові акти та перевірка процедур стягнення заборгованості. Однак надані владою відомості про заходи загального характеру не вирішують основних проблем, порушених Комітетом. Серйозність ситуації підкреслюється браком конкретних дій щодо заходів загального характеру, до яких закликав Комітет. Це викликає ще більше занепокоєння з огляду на закінчення деяких термінів, раніше встановлених Судом і Комітетом міністрів у цих справах, включно з останнім крайнім терміном 12 жовтня 2019 року, якого не було дотримано. Бракує зрозумілої подальшої стратегії з чітко визначеними результатами, строками й результатами. У зв'язку з цим слід спонукати владу до внесення елементів, розроблених під час наради 31 жовтня 2019 року, до дорожньої карти реалізації Національної стратегії, яка має бути затверджена й належним чином реалізована.

Попри деякі згадані вище позитивні зрушення, вплив цих заходів ще не був продемонстрований, і зберігається потреба в подальших рішучих діях на найвищому політичному рівні задля забезпечення

виконання Україною своїх зобов'язань за статтею 46 Конвенції в повному обсязі. Відповідно, владі слід і далі докладати зусиль спільно з різними залученими до цього національними суб'єктами.

Владі знову рекомендують невідкладно розглянути ці актуальні питання спільно з іншими міжнародними партнерами, зокрема Світовим банком і Міжнародним валютним фондом, а також Європейським Союзом в рамках його проєктів, через які надається допомога в реформуванні державних фінансів і системи виконання судових рішень, і в співпраці з Секретаріатом. Влада має надавати Секретаріату інформацію про вжиті заходи.

У світлі всього зазначеного вище і нагальної потреби в досягненні прогресу в цій групі справ, пропонується закликати владу до 15 червня 2020 року надати інформацію, що свідчить про конкретний прогрес, особливо в тому, що стосується ухвалення та реалізації Національної стратегії, задля поновлення розгляду цих груп справ на 1383-му засіданні (у вересні 2020 року) на рівні заступників. У разі, якщо до цього строку влада виявиться не в змозі доповісти про конкретний прогрес, депутатам, можливо, потрібно буде доручити Секретаріату підготувати проєкт проміжної резолюції для розгляду на цьому засіданні.

З огляду на терміновість і важливість цього питання, Комітетові також, можливо, потрібно буде запросити Міністра юстиції України взяти участь у наступному засіданні, коли розглядатиметься ця група справ.

Забезпеченість фінансуванням: ТАК

Проєкти рішень

Заступники

1. нагадали, що ця група справ, перше рішення в якій стало остаточним 2004 року, стосується складної та багатогранної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень, винесених національними судами проти держави, та браку ефективних національних засобів правового захисту в цьому питанні, тобто одного з аспектів основних недоліків, що позначаються на функціонуванні системи правосуддя й, таким чином, на верховенстві права в Україні;

2. наголосили на зобов'язаннях, узятих Україною згідно зі статтею 46 Конвенції, і знову підтвердили свої попередні висновки про те, що заходів, вжитих владою, недостатньо, аби забезпечити дотримання цих рішень у повному обсязі;

Стосовно індивідуальних заходів

3. з зацікавленістю взяли до відома прогрес, досягнутий у повному виконанні окремих рішень національних судів у групі справ «Жовнер»/«Юрій Миколайович Іванов»; вирішили припинити розгляд семи справ у цій групі, які не потребують додаткових індивідуальних заходів, зважаючи на те, що рішення національних судів були виконані, а справедливую сатисфакцію було виплачено, і ухвалили Остаточну резолюцію CM/ResDH(2020)xxx; запропонували владі надавати додаткову інформацію про виконання інших рішень у справах із цієї групи, включно з відомостями про погашення нефінансових зобов'язань за рішеннями національних судів;

4. взяли до відома прогрес, досягнутий у виплаті компенсації заявникам у справі «Бурмич»; висловили глибокий жаль із приводу значних затримок у здійсненні платежів і закликали владу прискорити процес виплат усім заявникам у цій справі згідно з попередніми вказівками, наданими Комітетом;

Стосовно заходів загального характеру

5. взяли до відома нещодавні законодавчі зміни та інші вжиті заходи; висловили, однак, знову свою крайню стурбованість відсутністю подальших відчутних дій з ухвалення відповідних організаційних, законодавчих та інших практичних заходів задля виконання рішень у цій групі справ, а також висловили серйозну стурбованість з приводу того, що, з моменту попереднього розгляду Комітетом, влада не надала жодних відомостей про ухвалення Національної стратегії, мандат Комісії з питань правової реформи та про орган, який на найвищому політичному рівні має відповідати за прояву ініціативи в цьому питанні; повторили свій заклик щодо надання зазначених вище відомостей;

6. настійно закликали владу до співпраці з іншими міжнародними партнерами, зокрема Світовим банком, Міжнародним валютним фондом і Європейським Союзом, а також запропонували їй надавати інформацію про досягнутий прогрес;

7. настійно закликали владу, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, до створення комплексної системи збирання судових даних, яка б дозволяла легко отримувати загальну картину виконання судових рішень, винесених у справах проти держави;

8. взяли до відома те, що 25 березня 2020 року відбудуться парламентські слухання на тему «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», і закликали владу внести це питання до порядку денного Ради, з огляду на потребу в розробленні та ухваленні комплексного законодавчого пакету, на чому раніше наполягав Комітет;

9. підкреслили, що, задля виконання зобов'язань за статтею 46 Конвенції, украї важливо, щоби українська влада продемонструвала сьогодні стійку політичну прихильність до повного розв'язання проблеми на найвищому політичному рівні; закликала владу домогтися швидкого прогресу та ухвалити всі потрібні заходи, поки цю проблему не буде повністю розв'язано; нагадали, що несвоєчасне здійснення заходів загального характеру в повному обсязі викликає серйозну стурбованість з огляду на встановлений Судом кінцевий термін до 12 жовтня 2019 року;

10. зважаючи на нагальну потребу в досягненні прогресу з виконанням цих судових рішень, закликали владу не пізніше 1 липня 2020 року надати запитувані вище відомості та вирішили відновити розгляд цих груп справ на своєму 1383-му засіданні (вересень 2020 року) на рівні заступників; доручили Секретаріату підготувати проєкт тимчасової резолюції для розгляду на цьому засіданні у разі, якщо отримані відомості не свідчатимуть про конкретний прогрес, зокрема про ухвалення та реалізацію Національної стратегії;

11. з огляду на терміновість і важливість цього питання, запросили Міністра юстиції України взяти участь у 1383-му засіданні, де знову розглядатимуться ці справи.

НАЦІОНАЛЬНА СТРАТЕГІЯ

**ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОГО
ХАРАКТЕРУ НА ВИКОНАННЯ ПІЛОТНОГО
РІШЕННЯ У СПРАВІ «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ
ІВАНОВ ПРОТИ УКРАЇНИ»
ТА РІШЕННЯ ВЕЛИКОЇ ПАЛАТИ У СПРАВІ
«БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»**

ПРОЕКТ

від 29 травня 2019 року

КОРОТКИЙ ЗМІСТ

Національна стратегія щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення Великої палати у справі «Бурмич та інші проти України» (далі – Національна стратегія) спрямована на подальше приведення українського законодавства та практики у відповідність до стандартів Ради Європи у сфері виконання рішень національних судів. Вона зосереджена на висновках Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), рішеннях/резолуціях Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМ РЄ), а також останніх тенденціях у національній практиці та законодавстві.

Національна стратегія спрямована на надання органам влади України орієнтиру у питаннях забезпечення основного елементу права на справедливий суд, а саме виконання рішень національних судів. Проект Національної стратегії розроблено за сприяння проекту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», який фінансується Цільовим фондом Ради Європи «Права людини».

Окрім короткого змісту та вступу Національна стратегія складається з двох основних частин. В одній з частин враховуються рекомендації ЄСПЛ та КМРЄ і розглядаються політичні та фінансові питання в рамках заходів загального характеру на виконання рішень Іванов/Бурмич. Такі заходи охоплюють законодавчі, інституційні, фінансові та статистичні аспекти. Інша частина стосується поточної ситуації та першопричин, які коротко визначені трьома великими тематичними категоріями справ типу Іванов/Бурмич: законодавство, що сприяло виникненню державних боргів, що не покриваються за рахунок бюджетних асигнувань (соціальні пільги); штучно розширена відповідальність держави за борги за судовими рішеннями та державний імунітет від примусового виконання (борги державних підприємств); і труднощі, що виникають під час примусового виконання певних категорій рішень суду (рішення зобов'язального характеру).

Основні кроки, запропоновані Національною стратегією у цих двох частинах, полягають у такому.

Заходи загального характеру, спрямовані на запобігання та неповторення невиконання судових рішень проти держави.

1. Законодавчі та нормативно-правові заходи
 - у Верховній Раді України мають бути встановлені чіткі правила щодо перегляду законопроекту задля відсіювання пропозицій, які не враховують необхідних бюджетних асигнувань;
 - слід обмежити відповідальність держави головним чином щодо приватних комерційних боргів;
 - має бути обмежений або скасований мораторій на примусове виконання рішень національних судів;
 - мають бути усунені нормативно-правові бар'єри, що перешкоджають автоматичному виконанню судових рішень;
 - має бути запроваджена чітка та ефективна процедура банкрутства.
2. Конкретні інституційні заходи
 - необхідно створити авторитетну та ефективну координацію для державних органів, які беруть участь у виконанні судових рішень;
 - функціонування Державної виконавчої служби потребує вдосконалення, у тому числі шляхом усунення надмірних дискреційних повноважень і запровадження змішаної системи виконання державними та приватними виконавцями;
3. Фінансові заходи
 - бюджетні процедури потребують перегляду з метою забезпечення достатніх асигнувань та виплати коштів, необхідних для виконання судового рішення;
 - повинна бути встановлена автоматична виплата коштів, присуджених за рішеннями суду; має бути запроваджене автоматичне відшкодування за несвоєчасне виконання рішень;
4. Заходи, пов'язані зі збором статистичних та інформаційних даних
 - функціонування єдиного реєстру судових рішень та виконавчих проваджень, потребує контролю, а дані попередніх реєстрів повинні бути підключені до нової системи;
5. Встановлення засобів юридичного захисту
 - ефективні прискорювальні та компенсаційні засоби юридичного захисту за несвоєчасне виконання національних рішень мають бути встановлені шляхом внесення змін до існуючих процедур, передбачених Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 2012 року;
 - різні види відповідальності посадових осіб та арбітражних керуючих за невиконання судових рішень необхідно посилити.

Тематичні категорії: запропоновані способи вирішення .

1. Законодавство, що породжує борги держави, які не покриваються за рахунок бюджетних асигнувань: соціальні пільги

- здійснення загального перегляду та внесення змін до соціально-орієнтованого законодавства;
- розроблення ефективної єдиної системи збору даних щодо випадків ухилення від сплати соціальних пільг;
- запровадження спрощених процедур примусового та автоматичного виконання судових рішень.

2. Штучно розширена відповідальність держави за борги за рішеннями суду та державний імунітет від примусового виконання: борги державних підприємств

- істотний перегляд механізму дії мораторію на різні фінансові зобов'язання держави;
- необхідно скасувати діючі мораторії;
- пропонуються альтернативні та/або тимчасові варіанти і шляхи вирішення питань, пов'язаних із мораторіями;
- скасування імунітету державного бюджету, пов'язаного з виконавчими листами проти державних підприємств.

3. Складнощі з примусовим виконанням певних категорій рішень суду: рішення зобов'язального характеру

- перегляд та внесення змін до законодавства, що регулює стандартну процедуру зміни способу виконання рішення зобов'язального характеру на монетарний еквівалент;
- вдосконалення судової практики щодо рішень зобов'язального характеру;
- розширення сфери застосування бюджетної програми 4040 Державної казначейської служби України для покриття зобов'язань як монетарного, так і зобов'язального характеру.

Проект Національної стратегії в подальшому обговорюватиметься із причетними національними сторонами. На підставі досягнутих домовленостей буде розроблено план-дій зі встановленими строками та відповідальними органами влади. Планується, що Національна стратегія спочатку буде прийнята як рекомендація міжвідомчої робочої групи, а потім як обов'язковий план-дій для Уряду України.

I. ВСТУП

У своєму пілотному рішенні 2009¹ року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» ЄСПЛ наголосив на гострій необхідності прийняття конкретних законодавчих та адміністративних реформ з метою вирішення системної проблеми невиконання або тривалого виконання рішень національних судів в Україні. ЄСПЛ встановив строк до 15 липня 2011 року для створення ефективного національного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим. 12 жовтня 2017 року Велика палата ЄСПЛ ухвалила рішення у справі «Бурмич та інші проти України». У цьому рішенні ЄСПЛ встановив відсутність необхідних заходів загального характеру та ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку із невиконанням рішень національних судів. ЄСПЛ наголосив, що першопричини проблем в основному носили фінансовий та політичний характер, а правові питання за Європейською конвенцією з прав людини (далі – ЄКПЛ) щодо тривалого невиконання рішень національних судів в Україні вже були вирішені ЄСПЛ у пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України». Відповідно, ЄСПЛ вирішив вилучити зі свого реєстру справ зави типу Іванова (усього 12 148 справ) та переглянути ситуацію через два роки після ухвалення рішення у справі «Бурмич та інші проти України», тобто 12 жовтня 2019 року.

Проблема невиконання або тривалого виконання судових рішень досі залишається невирішеною в Україні, незважаючи на шість проміжних резолюцій КМ РЄ, в яких органам влади наголошували на необхідності прискорити процес виконання судових рішень, і неодноразово закликали їх вжити у першочерговому порядку необхідні заходи загального характеру. Заходи загального характеру, вжиті у цій групі справ, практика Суду з 2004 року та рекомендації Комітету міністрів коротко узагальнені у Меморандумі від 06 грудня 2018 року Н/Ехес (2018)2, підготовленому Департаментом виконання рішень ЄСПЛ Ради Європи².

Органи влади України визначили три тематичні групи справ, пов'язані з невиконанням рішень національних судів: (а) зобов'язальних характер; (б) соціальні пільги; та (с) борги державних підприємств. Подальший аналіз першопричин відбувався в межах цих трьох груп. На своєму 1340-му засіданні, яке відбулося 12 – 14 березня 2019 року КМ РЄ зазначив: «... Тематичний розгляд першопричин є оригінальним.

¹ Рішення набуло статусу остаточного 15 січня 2010 року.

² Див. Н/Ехес(2018)2: Група справ Жовнер та справа «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Проте органи влади мають також керуватися аналізом Суду щодо першопричин (фінансових і політичних питань) ... та дотримуватися попередніх рекомендацій Комітету. Вони мають зосередити увагу, зокрема, на такі аспекти, які все ще перешкоджають виконанню рішень суду, ухвалених проти підприємств, що перебувають у державній власності або контролюються державою:

- складне бюджетне та фінансове нормативно-правове регулювання, що не передбачає необхідних асигнувань для покриття матеріальної відповідальності держави і, таким чином, перешкоджає автоматичному виконанню таких рішень суду;
- відсутність системної та узгодженої координації між різними державними органами, відповідальними за виконання цих рішень;
- складні та надмірно формалістичні процедури для ініціювання процесу примусового виконання рішень, боржником за якими є держава;
- система повторної перевірки висновків судів, що де-факто рівнозначно неповазі до остаточності рішень і незалежного прийняття судових рішень;
- надмірні дискреційні повноваження державних виконавців та інших органів влади у зупиненні, припиненні або відмові вчиняти дії на підставі судових рішень;
- процедури розгляду скарг, які ставлять під сумнів висновки судів і перешкоджають виконавчим діям;
- мораторії, які захищають підприємства, що перебувають під контролем держави, від цивільної відповідальності та захищають від примусових дій ті підприємства, що належать до певних секторів економіки (наприклад, паливно-енергетичного комплексу, органів місцевого самоврядування тощо);
- неможливість розпочати та закінчити процедуру банкрутства щодо підприємств, що перебувають у державній власності або контролюються державою;
- відсутність прискорювальних або компенсаційних засобів юридичного захисту у зв'язку із невиконанням або тривалим виконанням³.

Національна стратегія відповідає рекомендаціям КМ РЄ, а документ складається з двох основних частин – опису дій, необхідних для вжиття заходів загального характеру з огляду на зазначену рекомендацію КМ РЄ, а також опис першопричини і відповідних дій, необхідних в рамках трьох тематичних груп справ. Проект Національної стратегії розроблено за сприяння проекту Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», який фінансується Цільовим фондом Ради Європи «Права людини»⁴.

II. ЗАХОДИ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

Заходи загального характеру, що мають бути вжиті українськими органами влади для забезпечення запобігання та неповторення невиконання судових рішень проти держави.

Опис заходів загального характеру у цій частині Національної стратегії впливає, у більш загальному вигляді, з рекомендації КМ РЄ з посиланням на рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України», з урахуванням політичних та фінансових аспектів, які виходять за межі першопричин, що призводять до масового невиконання рішень національних судів.

1. Законодавчі та нормативно-правові заходи превентивного характеру (спрямовані на створення довготривалого способу вирішення)

- *Необхідно вдосконалити процедуру перегляду законопроектів шляхом посилення обов'язкової експертної ролі Апарату Верховної Ради у відсіюванні законодавчих пропозицій, що встановлюють бюджетні асигнування без достатнього фінансування або не враховують необхідність таких бюджетних асигнувань.*

Поточна ситуація

Однією з визначених першопричин є неузгодженість між соціальними виплатами, передбаченими різними законами, та асигнуваннями державного бюджету. Це ситуація, коли судові рішення проти держави продовжують ухвалюватися без можливості їхнього виконання, що ускладнюється тим, що держава продовжує брати на себе нові соціальні зобов'язання без необхідної фінансової підтримки. Відповідно до статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» законопроекти розподіляються в профільний комітет і передаються, серед іншого, у комітет, до предмета відання

³ <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>

⁴ Розробка проекту Національної стратегії здійснювалась за допомоги консультантів Ради Європи пана Мамуки Лонгурашвілі та пана Ліліана Апостола.

якого належать питання бюджету, для проведення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини (законодавчий фільтр). Комітет, до предмета відання якого належать питання бюджету, розглядає законопроекти разом з Кабінетом Міністрів України (виконавчий фільтр). Після попереднього розгляду законопроектів профільний комітет ухвалює висновки щодо доцільності включення їх до порядку денного парламентської сесії. До висновку профільного комітету додається, серед іншого, висновок комітету, до предмета відання якого належать питання бюджету. У цьому процесі Апарат⁵ Верховної Ради України відіграє важливу роль у зв'язку із проведенням юридичної експертизи законопроектів та участі в їх розробці у першому, другому і третьому читаннях.

Пропозиції щодо вдосконалення

Підсилити роль Апарату Верховної Ради України у зазначеному законодавчому процесі, внести зміни до статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», вказавши, що якщо законопроекти, які передбачають надання соціальних пільг, не підкріплені необхідним бюджетним фінансуванням, відповідно до наведеної процедури попереднього розгляду такі законопроекти мають бути відхилені та не передаватися на розгляд Верховній Раді.

- *Відповідальність держави повинна бути обмеженою головним чином щодо приватних комерційних боргів*

Поточна ситуація

Держава досі несе відповідальність за «приватні господарські операції» юридичних осіб, які зазвичай не повинні вважатися такими, що перебувають у державній власності або контролюються державою, з огляду на частку держави у статутних капіталах цих юридичних осіб або інші управлінські, регуляторні або фінансові заходи контролю. З іншого боку, державний імунітет не повинен поширюватися на господарську діяльність держави, а держава повинна брати участь у ринкових відносинах на рівних засадах із приватним бізнесом, окрім виняткових підстав.

Пропозиції щодо вдосконалення

Необхідно запровадити законодавчі зміни для вирішення питання щодо відповідальності держави за борги підприємств, в яких державі належить міноритарний пакет акцій, та за господарську діяльність приватного характеру підприємств, створених державою.

- *Мораторії на примусове виконання рішень національних судів необхідно обмежити таким чином:*
 - *запровадження заборони на прийняття нового законодавства, яке встановлюватиме подальші мораторії щодо активів державних підприємств або підприємств, що перебувають у державній власності;*
 - *скасування мораторіїв, пов'язаних із процедурами банкрутства та приватизації підприємств, що перебувають у державній власності або контролюються державою;*
 - *перегляд та скасування інших мораторіїв одночасно з тими, що стосуються процедур банкрутства або приватизації підприємств, що перебувають у державній власності.*

Поточна ситуація

Відповідно до інформації, наданої органами влади, законопроект № 8533, який встановлює початковий механізм примусового виконання рішень з історичними боргами, поданий до Верховної Ради України у червні 2018 року і досі очікує на прийняття, передбачає скасування заборони на виконання судових рішень, які на цей час охоплюються дією мораторію, і заборони на виконання рішень, які наразі підпадають під дію мораторіїв, та виконавче провадження щодо яких стосується підприємств паливно-енергетичного комплексу⁶. КМ РЄ висловив своє занепокоєння щодо затримок у прийнятті законопроекту та закликав органи влади дотримуватися намірів, викладених у законопроекті, щодо скасування обмежень на примусове виконання рішень суду, у тому числі з огляду на мораторії⁷.

Пропозиції щодо вдосконалення

На додаток до скасування існуючих мораторіїв така практика має бути скасована або Верховною Радою через законодавчі зміни, або рішенням Конституційного Суду.

⁵ Див. Регламент Верховної Ради України та Положення про Апарат Верховної Ради України.

⁶ Див. DD(2019)61.

⁷ Див. CM/Notes/1340/H46-29 / 14 березня 2019 року, 1340 засідання (березень 2019 року) - H46-29 Юрій Миколайович Іванов, група Жовнер і Бурмич та інші проти України (заява№ 40450/04)

Додаткові законодавчі зміни також можуть бути необхідні для створення переліку державних активів, на які не може бути накладено арешт (наприклад, ті, що явно необхідні для виконання державних обов'язків), що надає чіткі можливості для примусового виконання у випадку невиконання судових рішень державою або її підприємствами.

- *Необхідно усунути нормативно-правові бар'єри, які перешкоджають автоматичному виконанню рішень суду, якщо такі перешкоди створені органами виконавчої влади, у тому числі процедури повторної перевірки та схвалення висновків за рішенням суду.*

Поточна ситуація

Особа, зацікавлена в ініціюванні виконавчого провадження щодо держави, повинна отримати рішення суду та виконавчий лист з метою здійснення примусового виконання. Далі цей виконавчий лист подається до Державної виконавчої служби, яка має дискреційні повноваження щодо його розгляду. Вона може відмовити у примусовому виконанні через помилки чи відсутність інформації у наданих документах, або через «нечітке» формулювання у рішеннях судів. З цієї ж причини у прийнятті документів може бути відмовлено Державною казначейською службою. Державна виконавча служба має широкі дискреційні повноваження щодо зупинення та закінчення виконавчого провадження і з огляду на відсутність коштів у боржника.

Пропозиції щодо вдосконалення

У березні 2019 року КМ РЄ повторив свій заклик до органів влади щодо розробки комплексного законодавчого пакету, що забезпечуватиме, зокрема, «автоматичне виконання» рішень суду. У зв'язку з цим, по перше, на рівні виконавчої влади найбільш прийнятним є усунення надмірних бар'єрів для здійснення виконавчого провадження у справах, в яких боржником є держава. Важливим кроком у цьому напрямку є створення матеріально-технічної бази для синхронізації електронних реєстрів виконавчого провадження та судової влади, як це передбачено у законопроекті № 8533. Проте необхідно й далі вдосконалювати роботу для забезпечення автоматичної передачі судових рішень до Державної казначейської служби для здійснення фактичної виплати, уникаючи додаткових формальних перешкод. Крім того, порядок виконання може бути викладений як у самих рішеннях, так і суди можуть видати «судові накази», що призведе до безпосереднього приведення їх до виконання боржниками.

По-друге, на рівні судової влади необхідно покращити якість судових рішень, у тому числі шляхом більш чіткого визначення засобу юридичного захисту, недекларативних та *prima facie* формулювань, що підлягають виконанню з огляду на предмет стягнення (виплата) та процедуру виконавчого провадження. Така практика може бути розроблена на основі конституційних змін 2016 року, які запровадили механізм «судового контролю» за виконанням рішень суду. Рішенням Конституційного Суду від 15 травня 2019 року обов'язкове авансування стягувачем початку примусового виконання судового рішення, ухваленого проти держави, було визнано неконституційним. Це рішення може бути конституційною основою для подальшого розвитку національного законодавства та судової практики щодо автоматичного виконання судових рішень.

- *Необхідно запровадити чіткі та ефективні процедури ініціювання банкрутства підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою.*

Поточна ситуація

Новий Кодекс України з процедур банкрутства⁸ набрав чинності 18 жовтня 2018 року, скасувавши Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 1992 року. Стаття 96 нового Кодексу стосується банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50% (на відміну від 25%, що були передбачені у законі, який втратив чинність).

Пропозиції щодо вдосконалення

У подальшому необхідно здійснювати постійний контроль над впровадженням нового Кодексу, особливо з огляду на ефективність ініціювання процедури банкрутства підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою.

- *Необхідно запровадити систему судового контролю за виплатою заборгованості на виконання рішень суду, ухвалених проти держави.*

⁸ Див. Кодекс України з процедур банкрутства.

Поточна ситуація

Закон України «Про судоустрій та статус суддів» передбачає, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судових рішень має наслідком юридичну відповідальність, установлену законом.

Пропозиції щодо вдосконалення

Необхідно переглянути процесуальне законодавство, яке стосується судового контролю, у тому числі його застосування судами на практиці. Необхідно розробити подальші законодавчі зміни.

2. Конкретні інституційні заходи

- *Має бути запроваджена системна та послідовна координація між державними органами, які беруть участь у виконанні рішень суду*

Поточна ситуація

Органи влади України створили Міжвідомчу робочу групу при Кабінеті Міністрів України та підкомітет Верховної Ради України з питань виконання рішень ЄСПЛ. Обидві ці інституції не мали вагомого впливу на відповідний процес виконання рішень ЄСПЛ у справах групи Іванов та Бурмич.

Пропозиції щодо вдосконалення

Слід проаналізувати та запровадити в Україні передовий досвід інших країн, таких як Греція або Польща. Крім того, при майбутніх змінах процесу координації до реформування мають бути безпосередньо залучені органи судової влади (можливо Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація) та Департамент державної виконавчої служби.

- *Необхідно внести зміни у діяльність Державної виконавчої служби, зокрема:*
 - *слід переглянути надмірні дискреційні повноваження Державної виконавчої служби, вони повинні бути обмежені задля усунення будь-якого можливого виникнення сумніву у обов'язковості та остаточності судових рішень; залучення державних виконавців до процедури примусового виконання щодо держави повинно бути винятковим та обмежуватись ситуаціями реальних відмов у добровільному виконанні рішень, за якими боржниками є держава;*
 - *національна система приватних виконавців потребує подальшого посилення для запровадження змішаної системи виконання рішень, у тому числі розширення їхніх повноважень щодо виконання рішень суду, ухвалених проти державних підприємств залучених у комерційну сферу;*
 - *необхідно децентралізувати управління державними виконавцями та забезпечити їхню інституційну незалежність від Міністерства юстиції.*

Поточна ситуація

Державні виконавці мають широкі дискреційні повноваження і можуть відмовити у виконанні з формальних причин або більш узагальнено – у зв'язку із недоліком коштів. Такі бюрократичні перешкоди становлять серйозну загрозу ефективному функціонуванню системи правосуддя і сприяють подальшому накопиченню нових невиконаних рішень або виконання яких триває надто довго, продовжуючи, як наслідок, стан невизначеності заявників.

Пропозиції щодо вдосконалення

Роль Державної виконавчої служби має обмежуватись втручанням у виняткових випадках та тільки під час виконання рішень, ухвалених проти держави. У зв'язку з цим необхідно посилити роль і повноваження приватних виконавців. У іншому випадку з огляду на специфіку виконання ухвалених проти держави рішень необхідно підвищити ефективність роботи Державної виконавчої служби, у тому числі шляхом створення міжвідомчих груп, участь у яких брали б виконавці (державні/приватні) та представники органів Національної поліції для забезпечення виконання рішень щодо виплат з державного бюджету⁹. Необхідно забезпечити інституційну незалежність виконавців у питаннях виконання судових рішень разом з наданням компетенції щодо прийняття рішень та управлінської діяльності, децентралізованої від безпосереднього контролю Міністерства юстиції.

⁹ Див. остаточну резолюцію CM/ResDH(2011)108.

3. Фінансові заходи

- *Необхідно здійснити перегляд бюджетних процедур для забезпечення достатнього розподілу коштів з метою виплати заборгованості за рішеннями суду, ухваленими проти держави або підприємства, що перебуває у державній власності чи контролюється державою.*
- *Необхідно запровадити систему бюджетних асигнувань для забезпечення покриття потенційних боргів у випадку настання відповідальності держави, що гарантуватиме негайний та автоматичний доступ до розпорядження коштами з метою виконання рішення суду, ухваленого проти держави.*

Поточна ситуація

Наразі виконання судових рішень фінансується з різних бюджетних програм¹⁰, які розподіляють кошти та відповідальність держави, при цьому одні бюджетні програми частково покривають дефіцит коштів, а в інших такі бюджетні асигнування не передбачені. Крім того, існують принаймні 4 бюджетні програми, які передбачають погашення заборгованості за рішеннями судів, зокрема і програми, що забезпечують виконання судових рішень відповідно до Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 2012 року (бюджетна програма 4040 та програма 1170 щодо виконання рішень ЄСПЛ проти України).

Пропозиції щодо вдосконалення

У березні 2019 року КМ РЄ дійшов висновку, що замість перерозподілу видатків між бюджетними програмами, необхідне реальне, комплексне вирішення проблеми невиконання рішень. Для забезпечення дотримання державними органами своїх фінансових зобов'язань за рішеннями суду необхідно спростити існуючу складну фінансову нормативно-правову базу та запровадити механізм автоматичного виконання. У зв'язку з цим різні бюджетні програми повинні бути замінені інтегрованим єдиним бюджетним фондом для відшкодування заборгованості держави за минулі роки та виконання судових рішень (у тому числі рішень національних та міжнародних судів). Цей фонд повинен бути складовою частиною державного бюджету, а його розмір має переглядатися щорічно¹¹. Пізніше цей фонд може бути використаний для накопичених бюджетних «історичних боргів», які виникли на підставі остаточних та обов'язкових до виконання рішень судів.

- *Необхідно запровадити механізм автоматичної виплати коштів за судовим рішенням та автоматичної компенсації за несвоєчасне виконання рішень судів*

Поточна ситуація

Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 2012 року накладає на державні органи зобов'язання щодо виконання рішень, ухвалених національними судами проти державних органів та підприємств. Згідно з цим законом рішення національних судів мають бути виконані протягом трьох місяців з дати подання заявником усіх необхідних документів до Державної казначейської служби. Якщо рішення не виконано протягом трьох місяців, Державна казначейська служба зобов'язана виплатити особі компенсацію у розмірі 3% річних від несплаченої суми. Також мають братись до уваги інфляційні збитки з огляду на несвоєчасне виконання. Наразі затримки у виконанні рішень, ухвалених проти держави, рішень, які очікують виконання у Державній казначейській службі, можуть становити 5 – 7 років.

Пропозиції щодо вдосконалення

Компенсації за несвоєчасне виконання судових рішень можуть бути отримані різними способами: індексація, пеня або відшкодування шкоди. За певних обставин можуть вимагатися санкції для забезпечення належного захисту від невинуватених затримок або відмов у виплаті. Самої індексації, навіть якщо вона автоматично застосовується до державних боргів, може бути недостатньо, оскільки вона покриває лише інфляційні збитки. Необхідно також враховувати невинуватені збитки, понесені у зв'язку із невчиненням певних дій. Необхідно запровадити механізм надання автоматичної компенсації за несвоєчасне виконання, коли відповідна процентна ставка визначається певним правовим положенням і переглядається регулярно, щоб залишатися на прийнятному рівні. В ідеалі така компенсація повинна гарантувати вартість судових витрат, присуджених за рішенням суду.

¹⁰ Див. DD(2019)61 – Повідомлення від українських органів влади – План дій -15.01.2019.

¹¹ Див., наприклад, аналогічний механізм, запроваджений у Грузії: Остаточна резолюція CM/ResDH(2011)108.

4. Заходи, пов'язані зі збором статистичних та інформаційних даних

- *Необхідно переглянути ефективність функціонування єдиних реєстрів судових рішень та виконавчих проваджень. Необхідно синхронізувати інформаційні дані цих єдиних реєстрів із новими, що дозволить збирати дані про виконання судових рішень*

Поточна ситуація

Законом України «Про виконавче провадження»¹² від 2016 року було запроваджено **Автоматизовану систему виконавчого провадження**, в якій державні виконавці мають складати проекти відповідних документів, реєструвати та зберігати їх. Система забезпечує доступ до інформації про стан виконавчого провадження, прийняті процесуальні рішення, а також до інших документів з можливістю отримати їхні копії. Крім того, українські органи влади наразі запроваджують реєстр, який пов'язуватиме роботу єдиних державних реєстрів судових рішень та виконавчих проваджень.

Пропозиції щодо вдосконалення

Єдина система електронної комунікації повинна забезпечувати обмін і аналіз інформації та доступу до відповідних електронних реєстрів через унікальний веб-портал (наприклад, реєстри нотаріальних дії, нерухомого майна, фізичних осіб- підприємців, юридичних осіб, проваджень у справах про відновлення платоспроможності/банкрутство тощо)

5. Встановлення засобів юридичного захисту шляхом внесення змін до законодавства

- *Необхідно встановити прискорювальні та/або компенсаційні засоби юридичного захисту у зв'язку із тривалим виконанням рішень національних судів шляхом внесення змін до існуючих процедур погашення заборгованості відповідно до Закону про гарантії*

Поточна ситуація

Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» передбачає певні категорії рішень, що підлягають негайному виконанню: рішення щодо виплати працівнику зарплати/компенсації, рішення про поновлення незаконно звільненого або переведеного працівника.

Пропозиції щодо вдосконалення

Щодо прискорювальних засобів юридичного захисту варто зазначити, що положення Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» від 2012 року можуть поширюватись на всі інші питання, якщо тривале невиконання, спричинене надзвичайними обставинами, може завдати істотної шкоди зацікавленій стороні, або якщо затримка може унеможливити виконання.

- *Необхідно посилити кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільну відповідальність посадових осіб, арбітражних керуючих і довірених осіб щодо невиконання судових рішень*

Поточна ситуація

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» судові рішення є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Невиконання судових рішень має наслідком настання юридичної відповідальності, встановленої законом. Кодекс адміністративного судочинства України дозволяє судам накладати стягнення у вигляді штрафу на керівника державного органу, відповідального за невиконання рішення. Цивільний процесуальний кодекс України передбачає, що невиконання судових рішень є підставою для відповідальності, встановленої законом. Кримінальний процесуальний кодекс України передбачає санкції за невиконання судових рішень.

Пропозиції щодо вдосконалення

Ці положення є міцним базисом для відповідальності державних службовців щодо невиконання судових рішень. Практика їхнього застосування, узгоджена з розвитком норм та судової практики щодо «судового контролю» за виконанням судових рішень, потребує подальшого розвитку.

¹² Закон України Про виконавче провадження.

III. ТЕМАТИЧНІ КАТЕГОРІЇ: ПЕРШОПРИЧИНИ ТА КОНКРЕТНІ ЗАХОДИ

Три тематичні категорії відповідають розподілу справ за категоріями, запропонованими органами влади України в рамках рішень у справах Іванов та Бурмич. Кожна з тематичних груп становить загалом однорідний набір справ з подібними першопричинами виникнення, а отже й подібними превентивними механізмами для їхнього запобігання. Як було зазначено вище, на своєму 1340му засіданні, яке відбулося 12 – 14 березня 2019 року, КМ РЄ вже розглянув тематичний підхід та зазначив, що хоча він є корисним для подальшого дослідження цього питання, органи влади повинні керуватися все ж таки аналізом ЄСПЛ щодо першопричин та дотримуватися раніше наданих КМ РЄ вказівок з метою втілення усіх цих підходів у комплексну стратегію.

1. Законодавство, що встановлює державні борги, які не покриваються за рахунок бюджетних асигнувань: соціальні пільги

Поточна ситуація

Більшість справ у цій групі стосуються невиплати державою соціальних виплат, що зумовлено відсутністю фінансування соціально-орієнтованого законодавства. Швидке зростання кількості таких справ призвело до ситуації, коли більшість з них не могли бути належним чином задокументовані. Спроби органів влади розділити цю категорію на підгрупи, наприклад щодо: соціальних пільг, заробітної плати тощо, не принесли додаткових переваг, а навпаки ще більше ускладнили ведення справ та реєстрацію таких боргів перед різними суб'єктами.

Виникнення цієї групи справ обумовлене такими чинниками:

- **Високо соціально-орієнтовані та досить популістські закони, не підкріплені можливостями державного бюджету.** Ще у 2011 році та після цього органи влади України прийняли низку законів, якими певним соціальним групам були надані різноманітні соціальні пільги, обумовлюючи, таким чином, правомірне очікування. Це законодавство було економічно недоцільним і нереальним з точки зору фінансових можливостей виконавчої влади.
- **Необов'язковість скасування соціально-орієнтованого законодавчого пакету і неефективна реалізація його положень.** Спроби змінити чи скасувати ці закони зазнали краху через відсутність політичного консенсусу. Виконавча влада, яка зазнала фінансового дефолту, внесла до них зміни своїми власними підзаконними актами, змінивши положення на протилежні, що призвело до зростання кількості справ у судах.
- **Низька якість законопроектів обумовила створення непослідовної практики та заплутаного тлумачення як судами, так і на стадії виконавчого провадження.** Виконавча влада втручалася зі своїми нормативними актами, однак вони мали зворотний ефект і посилили проблему. І судова влада, і виконавці відзначають низьку якість законодавчих та підзаконних актів крізь призму їхньої розробки.
- **Відсутність чіткої та єдиної системи обліку та збору статистичних даних щодо виплат нарахувань за соціальними пільгами та виконання судових рішень.** Як судова, так і виконавча гілки влади створили власну статистику відповідно до своїх критеріїв. У зв'язку зі зростанням кількості типових справ, дані про них або втрачалися у різних базах даних, або дублювалися у багатьох інших. Спроби поєднати вже існуючі бази даних в одну виявилися безуспішними через безперервний потік справ.
- **Тимчасове рішення у форматі бюджетної програми 4040 обмежено відсутністю належного бюджетного планування.** Це обмеження є прямим наслідком неможливості спланувати результати використання бюджету через недостовірність статистичних даних. Бюджетна програма 4040 є одним із шляхів вирішення проблеми, але вона навряд чи впорається зі зростаючою у геометричній прогресії кількістю справ.

Запропоновані рішення

Соціально-орієнтоване законодавство необхідно переглянути з урахуванням наявності фінансових ресурсів та окремих бюджетних обмежень з дотриманням інших міжнародних зобов'язань України. Необхідно також враховувати якість законодавства: законодавство має бути настільки якісним з точки зору чіткості та передбачуваності, щоб уникнути непослідовного тлумачення та неналежного застосування. Суди повинні сприяти послідовній інтерпретації такого законодавства.

- **Розробка єдиної системи збору даних**

Необхідно розрахувати загальну суму платежів, що підлягають виплаті у майбутньому, у тому числі у справах, розгляд яких триває. Належна система збору даних повинна мати єдину базу даних, що об'єднує всі потоки інформації «в одній руці». Цього можна досягти, або шляхом ефективного обміну даними між різними установами, або шляхом запровадження єдиного органу, який би збирав усі виконавчі листи, та в якому зберігалися б усі подані скарги.

- **Запровадження спрощеної процедури виконання з автоматичним виконанням рішень суду**

Нове Рішення Конституційного Суду України відкриває можливість для запровадження «системи автоматичного виконання», яка не потребуватиме додаткової сплати внеску стягувачем для ініціювання примусового виконавчого провадження проти держави. Щодо деяких видів платежів, зокрема сплати невеликих сум, така процедура повинна бути спрощена до мінімуму.

2. Штучно розширена відповідальність держави за борги за рішеннями суду та державний імунітет від примусового виконання: борги державних підприємств.

Поточна ситуація

Загальна толерантність держави відносно невідконтрольності боргів, створених підприємствами, що перебувають у державній власності або контролюються державою, які тим не менш фактично є кредиторською заборгованістю таких підприємств, призвела до накопичення судових рішень, що очікують виконання на національному рівні, а також відповідних боргів за цими рішеннями. Застосовуючи мораторій на пов'язані з ним виплати, держава, або підприємства, що перебувають у її власності чи контролюються державою, отримала імунітет від примусового виконання. Кількість невиконаних рішень цієї категорії справ є відносно невеликою, але загальний фінансовий вплив цих боргів має важливе значення. Спочатку замороження органами влади коштів державних підприємств мало бути тимчасовим. Проте в результаті відповідальність держави за певні борги лягла важким тягарем на державний бюджет.

Запропоновані рішення

- **Необхідно переглянути механізм запровадження мораторію на різноманітні фінансові та матеріальні зобов'язання держави**

- **Необхідно скасувати існуючі мораторії на фінансові та матеріальні зобов'язання держави**
Питання скасування існуючих мораторіїв в Україні вбачається дуже делікатним і суперечливим. Проте вони мають бути скасовані, оскільки через них зменшилась загальна довіра до авторитету судових рішень, зокрема серед парламентарів.

- **Надання альтернативних рішень та тимчасових варіантів**

Необхідно розробити механізми, альтернативні мораторіям як з юридичної точки зору, так і з точки зору економічних інструментів та інституційних рішень.

- **Відмова від імунітету державного бюджету**

Необхідно скасувати у національному правовому порядку імунітет від виконавчих листів, виданих проти державних підприємств з винятковим статусом.

3. Труднощі у виконанні певних категорій рішень: рішення зобов'язального характеру

Поточна ситуація

Ця категорія справ об'єднує різноманітні рішення суду, переважно декларативного характеру та недостатньо обґрунтовані, з нечіткими висновками, що призводить до невиконання рішень зобов'язального характеру. Виконання таких рішень вважається проблематичним і складним. Більшість таких рішень стосується зобов'язання органів влади здійснити перерахунок або збільшити розмір пенсії, заробітної плати або різних соціальних виплат.

Такі перерахування мають здійснюватися у такий спосіб, що є складним для виконання відповідальним органам влади. Інший тип рішень зобов'язального характеру передбачає обов'язок органів влади надати товари або матеріальні активи, окрім грошових коштів. Проте вбачається, що вони можуть бути легко переведені у грошовий еквівалент і, таким чином, зрештою бути виконаними.

Цьому сприяють такі фактори:

- **Недосконале законодавство, внаслідок якого виникає судова практика, що призводить до плутанини у виконанні.**

Зокрема, українські судді, буквально дотримуючись національного законодавства, зазвичай обмежуються простою цитатою відповідного законодавства без належної адаптації своїх рішень до конкретних обставин у кожній справі. Часто резолютивна частина і підстави обґрунтування рішення, яким встановлюються зобов'язання у натуральній формі, незрозумілі. Вони будуть дотримуватися усталеної схеми вирішення попередніх справ без оцінки конкретних обставин. У деяких судових рішеннях судді не враховують перспективи подальшого виконання.

- **Плутанина між порядком виконання рішень зобов'язального характеру та інших видів зобов'язань.**

Українська система виконання рішень у нинішньому стані не передбачає легкої зміни способу виконання рішень зобов'язального характеру на монетарний. Існуюча наразі процедура виконання рішень в основному орієнтована на «грошову виплату».

Запропоновані рішення

- **Перегляд та внесення змін до законодавства, що регулює стандартну процедуру зміни способу виконання рішення зобов'язального характеру на монетарний еквівалент**

Необхідно переглянути відповідне законодавство з метою забезпечення належного регулювання порядку зміни способу виконання рішень зобов'язального характеру. Ці законодавчі зміни передбачали б запровадження «автоматичної» або «альтернативної» процедури зміни способу виконання рішення зобов'язального характеру на монетарний еквівалент за певних умов та гарантій.

- **Вдосконалення судової практики**

Судова практика повинна розроблятися відповідно до конкретних вимог щодо виконання рішень зобов'язального характеру. Судові рішення зобов'язального характеру можуть бути сформульовані з альтернативними варіантами врегулювання спору або компенсації шляхом передбачення, як варіант, грошового еквіваленту.

- **Розширення сфери застосування бюджетної програми 4040 на рішення для покриття зобов'язань за рішеннями суду зобов'язального характеру, що дозволить органам влади змінити спосіб їхнього виконання на монетарний еквівалент**

Таке вирішення вбачається тимчасовим для вирішення справ типу Іванов та Бурмич. Це забезпечить необхідну нормативно-правову базу для вирішення поточних справ, що накопичились. Дані, зібрані щодо поточних виконавчих проваджень, у разі якщо органи влади розширять сферу застосування бюджетної програми 4040 на судові рішення із зобов'язального характеру, можуть відповідати цілям подальшого розвитку української системи виконання рішень.

IV. ПЛАН ДІЙ ТА СТРОКИ

План дій із конкретними строками буде розроблений та схвалений органами влади України одразу після затвердження проекту Національної стратегії міжвідомчою робочою групою.

**СПРАВИ, РОЗГЛЯНУТІ КОМІТЕТОМ МІНІСТРІВ
СТОСОВНО НЕВИКОНАННЯ ЧИ НЕСВОЄЧАСНОГО
ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ В
УКРАЇНІ (СПРАВА «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ
ПРОТИ УКРАЇНИ» (YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV
AGAINST UKRAINE) ТА ГРУПА СПРАВ «ЖОВНЕР
ПРОТИ УКРАЇНИ» (ZHOVNER AGAINST UKRAINE))**

**МЕМОРАНДУМ ПІДГОТУВАВ ДЕПАРТАМЕНТ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ
(ГЕНЕРАЛЬНИЙ ДИРЕКТОРАТ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА РАДИ ЄВРОПИ)**

Висновки, викладені в цьому документі, не є зобов'язальними ані для
Комітету міністрів, ані для Європейського суду з прав людини.

РЕЗЮМЕ

Тривала неспроможність органів влади забезпечити виконання рішень національних судів проти держави та державних або контрольованих нею підприємств/установ є структурною проблемою, яку було встановлено після першого рішення, ухваленого проти України у 2001 році, і яка становить серйозну небезпеку для поваги до верховенства права, ставить під сумнів довіру суспільства до судової системи та держави загалом.

Упродовж багатьох років Комітет різним чином намагався допомогти органам влади з пошуком рішень, зокрема шляхом надання детальних рекомендацій щодо рішень і постанов, а також заохочував використовувати досвід Ради Європи та брати участь у програмах співпраці з РЕ¹.

Органи влади так само намагалися реагувати на важливі виклики, що виникали, і у зв'язку з цим запровадили низку законодавчих та інституційних реформ. Серед них, зокрема, були спроби вдосконалити національні засоби правового захисту (скажімо, ухвалення у 2012 році закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»). Однак необхідних результатів досягнуто не було.

Зіткнувшись із невиконанням рішень, виразним проявом якого стала велика кількість повторюваних справ, Суд у рішенні «Бурмич та інші проти України» (Burmuch and Others v. Ukraine) від 12 жовтня 2017 року дійшов висновку про те, що «процес виконання... залишився неефективним» попри рекомендації Комітету².

Цей меморандум містить огляд процесу виконання рішень станом на сьогодні і розроблений із метою надати допомогу органам влади України щодо імплементації подальших важливих заходів загального характеру, які необхідно запровадити з огляду на кінцевий термін (жовтень 2019 року), встановлений Судом у рішенні в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmuch and Others v. Ukraine)³.

¹ Ця група справ визначає складні та структурні проблеми, встановлені на підставі Конвенції, такі справи стосуються невиконання рішень, ухвалених проти держави відповідно до пунктів 1 статті 6, статті 13 та статті 1 Першого протоколу). Пілотне рішення додатково вимагає встановлення конкретного ефективного засобу правового захисту для таких скарг.

² Загалом Суд розглянув близько 29 тисяч аналогічних заяв, поданих із моменту отримання в 1999 році першої заяви (пункт 44 справи «Бурмич та інші проти України» (Burmuch and Others v. Ukraine)). Якщо говорити про вивчення цієї групи справ Комітетом, то ця вона ставала предметом уваги Комітету майже 50 разів, щодо неї було ухвалено шість проміжних резолюцій.

I. Вступ: Поточний стан справ – ситуація у справі «Бурмич»

1. Ця група справ стосується довготривалого недотримання Україною зобов'язань органів державної влади та державних або контрольованих нею підприємств/установ щодо виконання рішень національних судів, що ухвалені проти них, без потреби застосування будь-яких спеціальних виконавчих заходів. Це невиконання виявилось дуже важливою структурною проблемою, що мала велику кількість наслідків для законодавства, практики та бюджетних процедур.
2. Комітет неодноразово визнавав, що таке невиконання становить серйозну небезпеку для дотримання верховенства права, ставлячи під сумнів довіру людей до судової системи та держави.
3. Різні справи свідчать про порушення права на ефективний судовий захист і права на мирне володіння майном (порушення пункту 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Першого протоколу). Крім того, вони вказують на відсутність ефективних засобів правового захисту на національному рівні в разі невиконання рішення або затримки такого виконання (порушення статті 13).
4. Уперше Комітет розглянув проблему у 2001 році в справі «Кайсин та інші проти України» (*Kaysin and Others v. Ukraine*), де було швидко ухвалено дружнє врегулювання, яке ґрунтувалося на тому, що органи влади України взяли зобов'язання вирішити проблему. Відсутність результатів призвела до появи нинішньої групи справ, першою і найважливішою з яких у 2004 році стала справа «Жовнер проти України».
5. Група справ, що постійно розростається у зв'язку з відсутністю прогресу, була предметом уваги комітету майже 50 разів. У період між 2008 і 2017 роками Комітет ухвалив щодо справ шість проміжних резолюцій, у яких висловлено серйозні занепокоєння Комітету. Тим часом Суд також зробив свій внесок – ухвалив у 2009 році пілотне рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (*Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*), особливо наголосивши на необхідності швидкого вжиття ефективних засобів правового захисту попри марні намагання вирішити це питання.
6. Загалом із часу першої заяви в 1999 році до Суду подали 29 000 заяв, які аналогічні позову в справі Іванова⁴. Відтоді Суд ухвалив 424 рішення (зокрема групові, що об'єднували по 250 заяв на справу). Суд також затвердив понад 5000 односторонніх заяв (щодо значно більшої кількості заяв).
7. Відсутність результатів призвела до того, що Суд у жовтні 2017 року ухвалив пілотне рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (*Burmuch and Others v. Ukraine*), відповідно до якого 12 тисяч заяв було повернуто на національний рівень для подальшого вирішення внутрішньодержавними органами відповідно до вимог Конвенції під наглядом Комітету.

1. 2017: Справа «Бурмич та інші проти України» (*Burmuch and Others v. Ukraine*) і її наслідки

8. 8 грудня 2015 року Палата Суду, до якої було переведено справи, пов'язані з цією проблемою, відмовилася від їхнього розгляду на користь Великої палати⁵.

⁴ Пункт 44 рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (*Burmuch and Others v. Ukraine*).

⁵ «Бурмич та інші проти України» (*Burmuch and Others v. Ukraine*) (№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14).

9. 12 жовтня 2017 року Велика палата ухвалила рішення в справі «Бурмич». У її рішенні було зазначено, що, незважаючи на значний проміжок часу після пілотного рішення у справі *Іванова*, український уряд досі не спромігся запровадити необхідних заходів загального характеру, здатних вирішувати основоположні причини системної проблеми, визначеної Судом, а також не зумів запровадити ефективного засобу правового захисту, що надавав би відшкодування всім жертвам на національному рівні. Враховуючи свої понад 17-річні зусилля⁶ у вивченні справ, на кшталт справи *Іванова*, Суд дійшов висновку, що повторення власних висновків у великій серії аналогічних справ стало б значним тягарем для ресурсів Суду, що, своєю чергою, суттєво вплинуло б на значну кількість справ, що перебувають на розгляді, а також ні до чого б не призвело та не сприяло б здійсненню правосуддя.
10. Таким чином, Суд вирішив вилучити з подальшого розгляду справи, схожі до справи *Іванова* (12 143 справи), і визнати, що скарги, висловлені в цих зверненнях, потрібно вирішувати в контексті заходів загального характеру, які мають впровадити органи влади на національному рівні, як це передбачено пілотним рішенням Суду в справі *Іванова*, включно з наданням відповідного та достатнього відшкодування за порушення Конвенції і впровадженням заходів, контроль за виконанням яких здійснюватиме Комітет. Суд передбачав, що доречною може бути повторна оцінка ситуації через два роки⁷ після ухвалення рішення у справі «Бурмич». Суд підкреслив, що основоположні причини цих проблем мають принципово фінансовий та політичний характер⁸.
11. У відповідь на рішення Суду в справі «Бурмич» 17 листопада 2017 року за участю представників Міністерства юстиції, Адміністрації Президента та Верховної Ради в Страсбурзі відбулося засідання високого рівня з метою обговорити створення *спеціального* цільового механізму відшкодування для всіх заявників, яких стосується це рішення, що повинно супроводжуватися зусиллями, спрямованими на забезпечення довготермінового рішення основоположної причини проблем.
12. Продовженням цієї зустрічі стало проведення круглого столу високого рівня у Верховній Раді, який відбувся 27 березня 2018 року за участю Міністра юстиції, Голови підкомітету Верховної Ради з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, представників судових органів, громадянського суспільства й інших органів влади, а також експертів та посадових осіб Ради Європи, включно з Генеральним директором Генерального директорату з прав людини та верховенства права.

2. Очікувана реакція на рішення у справі «Бурмич»

а) Спеціальне рішення

13. З урахуванням результатів зустрічі високого рівня, що відбулася 17 листопада 2017 року, на 1302-му засіданні (DH) у грудні 2017 року, Комітет закликав органи влади України запровадити на національному рівні цільовий механізм для забезпечення відшкодування всім фактичним заявникам у справі «Бурмич», що мають прийнятні скарги відповідно до Конвенції⁹.
14. Комітет підкреслив, що відповідно до вимог Конвенції такий механізм повинен забезпечити всім заявникам, які мають прийнятні скарги, належне та достатнє відшкодування, як це передбачено практикою Суду.
15. Механізм повинен враховувати таке:

⁶ «Кайсин та інші проти України» (Kaysin and others v. Ukraine) (ріш.), № 46144/99 та інші, рішення від 3 травня 2001 року.

⁷ Жовтень 2019 року.

⁸ Пункт 195 рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmuch and Others v. Ukraine).

⁹ Примітки до 1302-ї зустрічі (DH).

- вимогу щодо забезпечення виконання рішень національного суду, які, як і раніше, залишаються примусовими;
- зобов'язання гарантувати виплату пені за протермінування для забезпечення грошової вартості національних винагород, і
- необхідність забезпечення належної та достатньої компенсації моральної шкоди, витрат та витрат.

16. *Спеціальний* механізм також має забезпечити процедуру перевірки скарг і швидкого здійснення платежів.

17. Окрім того, Комітет підкреслив, що такий механізм потрібно забезпечити необхідними ресурсами для виконання його функцій. Таким чином, органи влади повинні забезпечити надання необхідних кадрових і адміністративних ресурсів та виділити потрібні бюджетні асигнування.

b) Довготермінове рішення та необхідність аналізу суті причини

18. Необхідність забезпечити неповторення неспроможності виконання рішення у минулому також вимагає вжиття низки більш складних заходів для забезпечення довготривалого рішення, яке було б спрямоване на автоматичне виконання майбутніх ухвал національних судів, що винесені проти держави чи державних або контрольованих нею установ, без необґрунтованих затримок, надмірних формальностей чи перешкод.

19. Окрім повідомлення про те, що Кабінет Міністрів та Міністерство юстиції розроблять план дій щодо цього, органи влади досі не надали жодної нової інформації з цього приводу.

20. У своєму останньому рішенні Комітет висловив занепокоєність цією ситуацією, оскільки надзвичайно важливо, щоб роботу над спеціальним рішенням здійснювали паралельно із зусиллями, спрямованими на забезпечення довготермінового вирішення проблеми¹⁰.

21. У цьому контексті Комітет зазначив необхідність детального аналізу основоположних причин проблем.

22. Після проведення зустрічі за підтримки Фонду з прав людини (HRTF) було терміново розпочато роботу над таким аналізом, що ґрунтувався на наявній, актуальній і фактичній інформації – див. також нижче.

23. Комітет зазначив, що цей експертний аналіз повинен містити правову оцінку матеріальних та процесуальних проблем, які раніше виявив Суд у своїх рішеннях і зафіксував Комітет під час виконання цих рішень. Він також повинен містити, *зокрема*, статистичні дані, що стосуються рішень, ухвалених проти держави (тобто кількість і типи невиконаних судових рішень, типи справ, що очікують на виконання, типи зобов'язань – грошові або натуральні, що передбачені цими рішеннями, виконання й відшкодування витрат). Окрім того, варто розглянути питання щодо спрощення процесу виконання тих рішень, які буде ухвалено проти держави в майбутньому, з урахуванням практики Суду.

¹⁰ Після ухвалення рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine) Суд продовжує відхиляти нові заяви такого ґатунку (понад 300 справ станом на червень 2018 року).

с) Проект Закону, створений у 2018 році у відповідь на рішення в справі «Бурмич»¹¹

24. У відповідь на рішення Комітету від грудня 2017 року Міжурядова робоча група підготувала проект Закону, який було подано на розгляд до Верховної Ради в червні 2018 року. Його мета полягає в тому, щоб дозволити *спеціальне* вирішення ситуації заявників у групі справ «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine) і внести зміни до Закону від 2006 року «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» для уточнення, що рішення в справі «Бурмич» належить до його сфери застосування. Серед відповідних пропозицій містяться такі:

- порядок *надання інформації* заявникам, у тому числі кредиторам, що проживають на територіях, які не контролює влада (тобто в Донецькій і Луганській областях та Автономній Республіці Крим), стосовно *спеціального* рішення, зокрема публікація рішення на офіційному вебсайті Міністерства юстиції та в офіційному віснику;
- порядок *перевірки* вимог заявників із боку державних виконавців, а також порядок і термін для сплати боргу центральними органами виконавчої влади;
- буде запроваджено *пріоритетний порядок виконання судових рішень*: 1) пенсія, соціальні виплати, компенсація за шкоду, заподіяну внаслідок завдання травм або іншого порушення здоров'я; 2) трудові спори; 3) інші рішення;
- порядок *заміни Виконавчою службою зобов'язань щодо внесків у натуральній формі грошовим еквівалентом*, якщо боржник не виконує такого рішення упродовж понад двох місяців. Для цього в Міністерстві юстиції створюють наглядовий комітет із виконання судових рішень проти держави;
- порядок *визначення суми заборгованості за рішенням* і суми компенсації *моральної шкоди* стосовно кожного заявника (10% від непогашеної заборгованості, але не більше, ніж розмір мінімальної заробітної платні¹², якщо затримання виконання рішення становить понад 15 місяців);
- *шестимісячний термін для подання скарг* і компенсацій за цим механізмом для судових рішень, ухвалених до набрання чинності рішень щодо відшкодування, і *тримісячний термін* для судових рішень, ухвалених після набрання чинності; якщо належним чином сповіщений стягувач не вимагає суми компенсації протягом одного року, невикористані суми перераховують до державного бюджету;
- корегування державного бюджету відповідно до можливості виплати за скаргами;
- що стосується мораторію на примусову реалізацію державної власності та підприємств паливно-енергетичного комплексу, то буде запроваджено виняток. Це дасть змогу сплатити заборгованість, що виникла у зв'язку з виконанням рішень Суду та рішень національних судів відповідно до Закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

3. Проект «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини»

¹¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64316.

¹² 3 723,00 грн (приблизно 115 євро) станом на 17 жовтня 2018 року.

25. Враховуючи оцінки Комітету, Рада Європи у 2018 році відкрила спеціальний проект за фінансуванням Фонду з прав людини, щоб допомогти органам влади швидко визначити спільне бачення основоположних причин цієї проблеми, окреслити необхідні рішення та запровадити їх у встановлений Судом термін.
26. Проект впроваджується в Україні в співпраці з українськими партнерами – Уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини, представниками підкомітету Верховної Ради з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини та представниками Верховного Суду. Загальне управління проектом здійснює Департамент правосуддя та правової співпраці Генерального директорату з прав людини та верховенства права в тісному співробітництві з Департаментом виконання рішень ЄСПЛ. Одна з цілей цього проекту – допомогти органам влади провести ретельний експертний аналіз, ґрунтуючись на оновленій фактичній інформації для виявлення всіх основоположних причин.

II. Огляд процесу виконання рішень у групі справ «Жовнер/Іванов»

A. Індивідуальні заходи

27. Згідно зі статтею 46 Конвенції, держава-відповідач має зобов'язання, окрім виплати справедливої компенсації, вжити під наглядом Комітету окремих заходів для того, аби забезпечити для потерпілої сторони відновлення того становища, яке існувало до порушення Конвенції, наскільки це можливо (*restitutio in integrum*). *Restitutio in integrum* не може бути досягнуто до моменту повноцінного виконання рішення національного суду.

1. До пілотного рішення у справі Іванова

28. До ухвалення у 2009 році пілотного судового рішення в справі Іванова Суд ухвалював рішення щодо відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди відповідно до статті 41 в кожному окремому випадку. Оскільки в перших рішеннях Суд зазвичай самостійно присуджував сплату боргу з пенею/індексацією як частину матеріального відшкодування, він швидко почав дотримуватися практики, яку було розроблено в справах проти інших країн і яка полягала в обмеженні наполягань на терміновому виконанні рішень національних судів у справі – принаймні там, де невиконане державою зобов'язання забезпечити виконання рішення національного суду не було предметом розгляду¹³. Відповідно, Суд вирішив, що коли б уряд сплатив залишок заборгованості заявників відповідно до національного рішення, це стало б повним і остаточним врегулюванням вимоги про відшкодування матеріальної шкоди, і Суд таким чином відхиляв вимоги, що стосувалися матеріальної шкоди. В інших справах¹⁴ Суд продовжував вважати, що уряд повинен сплатити заявникові залишок суми заборгованості (включно з інфляційними втратами, якщо про них заявить заявник) шляхом компенсації матеріальної шкоди, та присуджував відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди.

2. Після пілотного рішення в справі Іванова

29. Після поновлення у 2012 році розгляду справ, схожих до справи Іванова, Суд запровадив єдиний підхід щодо справедливої сатисфакції. Він почав присуджувати заявникам компенсацію за матеріальну та моральну шкоду в розмірі 1500 євро за затримку до трьох років і

¹³ Див., наприклад, рішення в справі «Сікорська проти України» (Sikorska v. Ukraine), № 34339/03, остаточне рішення від 6 вересня 2007 року.

¹⁴ Див., наприклад, рішення в справі «Деркач проти України» (Derkach v. Ukraine), № 34297/02, остаточне рішення від 6 червня 2005 року.

3000 євро за затримку понад три роки, підкреслюючи, що держава-відповідач має важливі зобов'язання виконувати рішення, які не було виконано¹⁵.

30. 20 червня 2013 року Суд ухвалив політику¹⁶ щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди за фіксованою ставкою, що становить 2000 євро. Що стосується матеріальної шкоди, то він також визнав, що «держава-відповідач має важливе зобов'язання щодо виконання рішень, які залишилися невиконаними».

3. Стан справ на момент ухвалення у 2017 році рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmych and Others v. Ukraine)

31. У деяких випадках все ще відсутня інформація, що стосується виплат справедливої сатисфакції, де це застосовно, а також така інформація, яка пов'язана з примусовим виконанням рішень національних судів (див. Додаток I до меморандуму). З різної інформації, отриманої в цих окремих справах, можна зробити висновок, що низка рішень національних судів, як і раніше, не виконуються без пояснення таких дій, попри неодноразові заклики Комітету забезпечити їхнє повне виконання. У деяких справах так само відсутня інформація про сплату справедливого відшкодування¹⁷.

4. Після ухвалення рішення в справі «Бурмич» у 2017 році

32. 12 жовтня 2017 року Велика палата ухвалила рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmych and Others v. Ukraine). Вона вирішила вилучити заяви, схожі до справи Іванова (12 148 справ) зі свого переліку справ, установивши, що скарги, наведені в цих заявах, повинні бути вирішені в контексті загальних заходів, запроваджених органами влади на національному рівні. Палата зробила посилання на вимоги щодо виконання пілотного рішення Суду в справі Іванова. Вона зазначила необхідність належного та достатнього відшкодування за порушення Конвенції, яке потрібно запровадити на національному рівні та яке має стати предметом нагляду Комітету.
33. У грудні 2017 року Комітет запропонував українським органам влади запровадити цільовий механізм на національному рівні, метою якого було б забезпечення відшкодування всім заявникам, які мають прийнятні скарги, що відповідають Конвенції і належать до групи справ «Бурмич та інші проти України» (Burmych and Others v. Ukraine) (див. пункт 13 цього Меморандуму щодо детальнішої інформації про спеціальний механізм).

В. Заходи загального характеру

1. 2001: Перші справи на розгляді КМ

34. Проблема невиконання рішень національних судів в Україні була вперше порушена Судом ще в 1999 році в справі «Кайсин та інші проти України» (Kaysin and Others against Ukraine)¹⁸, заяву за якою визнали прийнятною. Пізніше (3 травня 2001 року) її було вилучено з переліку справ Суду після дружнього врегулювання, досягнутого сторонами. Хоча в рішенні Суду не було встановлено жодних порушень, це стало причиною ретельного вивчення проблеми невиконання рішень судів в Україні експертною групою за участю відповідних органів влади. Таке перше дослідження вказало на необхідність прийняття адміністративних і законодавчих змін із метою запобігання ситуаціям, схожим до тих, про які йдеться в справі «Кайсин та інші проти України» (Kaysin and Others against Ukraine). Зокрема в ньому зроблено наголос на необхідності посилення цивільної відповідальності для держави, з одного боку, та дисциплінарної й кримінальної відповідальності для державних службовців у разі невиконання рішень національних судів – з іншого.

¹⁵ Див., наприклад, рішення в справі «Харук та інші проти України» (Kharuk and Others v. Ukraine), 703/05, остаточне рішення від 26 липня 2012 року.

¹⁶ Див., наприклад, рішення в справі «Писарський та інші проти України» (Pysarskyu and Others v. Ukraine), 20397/07, остаточне рішення від 20 червня 2013 року.

¹⁷ Див. більше: <https://www.coe.int/en/web/execution/payment-information>.

¹⁸ «Кайсин та інші проти України» (Kaysin and others v. Ukraine) (№ 46144/99).

Ці висновки належало враховувати під час здійснення реформи правової системи України, яку здійснюють нині.

2. 2004: Перше рішення Суду по суті

35. У 2004 році Суд встановив перше матеріальне порушення кількох положень Конвенції щодо невиконання рішень національних судів у справі «Жовнер проти України» (Zhovner against Ukraine)¹⁹. Порушення, виявлені Судом у подальших справах, стосуються, зокрема, невиконання рішень національних судів щодо виплати заробітної платні та допомоги працівникам різних державних органів (навчальних закладів, збройних сил, поліції/Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, в'язниць, судів, правоохоронних органів, Міністерства фінансів, Податкової міліції, уряду, сільських рад та органів місцевого самоврядування тощо) і державних підприємств (шахт, компанії «Атомспецбуд», інших державних компаній).

36. Серед причин невиконання судових рішень були такі²⁰:

- відсутність коштів на рахунках боржників;
- неможливість вилучення будь-якого майна держави чи компаній-банкрутів, що належать державі, відповідно до мораторію на примусову реалізацію майна від 2001 року;
- неможливість вилучення будь-якого майна, розташованого в Чорнобильській зоні, без спеціального дозволу держави; і
- загальна відсутність відповідних процедур виконання рішень.

3. 2007: Оцінка загальних основоположних причин Комітетом міністрів

37. Для того щоб допомогти Комітету й органам влади України у вирішенні основних проблем, Секретаріат підготував свій перший Меморандум щодо невиконання рішень національних судів в Україні²¹, який було оприлюднено для широкого загалу на 997-му засіданні (DH) у червні 2007 року. Меморандум об'єднував підсумки поточної ситуації в кожній проблемній сфері та вказував на проблеми, які ще потрібно вирішити з метою забезпечення виконання Україною рішень Європейського суду.

38. У Меморандумі було визначено кілька основних недоліків, коли проблеми стосувалися практики виконання рішень національних судів проти органів державної влади або державних компаній в Україні, що набували чинності:

- відсутність належного бюджетного фінансування на виконання судових рішень проти державних органів чи державних компаній;
- складні правові норми щодо вилучення та привласнення державних активів, включно з рахунками держави, які, крім того, не мали ефективного практичного застосування;
- відсутність належних й ефективних правил забезпечення ефективної компенсації за затримки у виконанні рішень;
- відсутність ефективною відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної) державних службовців за невиконання рішень і відсутність відповідальності адміністраторів процесу банкрутства та ліквідації за таке невиконання рішень;

¹⁹ «Жовнер проти України» (Zhovner against Ukraine) (№ 56848/00), рішення від 29 червня 2004 року.

²⁰ Див. Зауваги 940-го засідання DH (жовтень 2005 року).

²¹ CM/Inf/DH(2007)30rev.

- неефективна Державна виконавча служба.

39. Меморандум орієнтований на низку напрямків, які становлять особливий інтерес у постійному пошуку всебічного вирішення проблеми:

- вдосконалення бюджетних процедур та краще впровадження бюджетних рішень для забезпечення наявності необхідних коштів;
- забезпечення ефективної компенсації за затримки (індексація, пеня, конкретні збитки, можливість посилення обов'язку сплати в разі затримки);
- посилення використання судових засобів правового захисту для вирішення суперечок та контролю за виконавчою службою;
- забезпечення ефективної відповідальності державних службовців за невиконання;
- модернізація чинних правил примусового виконання, зокрема покращення процедур вилучення державного майна;
- підвищення ефективності виконавчої служби, що є повною мірою відповідальною за виконання рішень.

Круглий стіл високого рівня

40. 21–22 червня 2007 року в Страсбурзі відбувся круглий стіл високого рівня, присвячений питанням невиконання національних судових рішень у державах-членах²², за участі представників органів влади України (включно із заступником Генерального прокурора, заступником міністра юстиції, заступником голови Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів, представником Секретаріату Урядового уповноваженого в справах Європейського суду з прав людини, заступником голови Державної виконавчої служби).

41. Було наголошено на важливості швидкого проведення реформ, спрямованих на цілковите вирішення згаданих вище проблем, зокрема шляхом внесення змін до правової та нормативної баз і запровадження засобів правового захисту.

Що стосується нормативно-правової бази, що перешкоджає невиконанню рішень:

- створення узгодженої нормативно-правової бази та/або узгодженої практики контролю й повернення майна, що відповідає вимогам Конвенції;
- вдосконалення бюджетного планування, зокрема шляхом забезпечення сумісності між законами про бюджет та державними платіжними зобов'язаннями;
- належний контроль за використанням бюджетних коштів з боку органів, відповідальних за платежі;
- забезпечення спеціальних механізмів швидкого додаткового фінансування для уникнення непотрібних затримок у виконанні судових рішень у разі відсутності початкових бюджетних асигнувань;
- якщо це доречно – створення спеціального фонду або спеціальних резервних бюджетних ліній для забезпечення своєчасного виконання судових рішень із подальшою можливістю відшкодування з боку боржника відповідних сум разом із пенею;
- забезпечення ефективного доступу осіб до виконавчого провадження шляхом чіткого визначення органу, відповідального за виконання, і спрощення вимог до директивних документів;

Що стосується національних засобів правового захисту в разі невиконання рішення:

²² CM/Inf/DH(2007)33.

- внесення (до закону про бюджет або до інших законів) загального зобов'язання щодо автоматичної компенсації за затримки у виконанні судових рішень шляхом нарахування відповідної пені за обґрунтованою ставкою (скажімо, відповідно до граничної позичкової ставки Центрального банку);
- забезпечення ефективної цивільної відповідальності держави за збитки, які виникають унаслідок невиконання рішень національних судів та які не компенсуються пенею й у відповідних випадках передбачають можливість повернення виплат, які здійснили відповідальні посадові особи держави;
- гарантування існування ефективних порядків, здатних пришвидшити процес виконання рішень, метою яких є повне дотримання судового рішення;
- виділення більших обсягів фінансових ресурсів для виплати грошових штрафів та, у відповідних випадках, автоматичне збільшення цих грошових штрафів за умови, що відповідний орган продовжує затримувати виконання рішення;
- посилення особистої відповідальності посадових осіб держави в разі навмисного невиконання рішення шляхом накладення ефективних покарань або штрафів;
- подальше вдосконалення основного порядку заморожування рахунків установи боржника з метою забезпечення виконання платіжних зобов'язань, включно з можливістю замороження рахунків органів, які підпорядковуються установі боржника;
- створення або вдосконалення процедур і нормативних актів, що дають змогу вилучати державні активи, які явно не є необхідними для виконання завдань відповідних органів влади та (за потреби) проведення необхідної інвентаризації;
- надання виконавчим органам достатніх засобів і повноважень для того, аби вони належно забезпечили виконання судових рішень;
- посилення індивідуальної відповідальності (дисциплінарна, адміністративна та кримінальна, де це доречно) осіб, відповідальних за ухвалення рішень, у разі неправочинного невиконання рішень та надання відповідним державним органам необхідних повноважень для їхнього притягнення до відповідальності.

42. Українським органам влади було запропоновано належним чином відреагувати на висновки, погоджені на цьому круглому столі високого рівня.

4. Оцінка галузевого підходу Комітету міністрів від 2007 року²³

43. Очікуючи більш загального рішення, українські органи влади вирішили впровадити галузеві підходи для вирішення проблем фінансування на основі наявних проблем. Комітет позитивно оцінив ці заходи у 2007 році²⁴. Що стосується сфери освіти, державних шахт (працівників вугільної промисловості) та особливої ситуації в Чорнобильській зоні (підгрупа справ «Атомспецбуду», що стосувалася неможливості вилучення будь-якого майна в Чорнобильській зоні), то тут відповідні міністерства розробили кілька спеціальних галузевих планів для вирішення проблеми заборгованості, необхідні кошти були передбачені в державному бюджеті, а потім цілком сплачені упродовж 2005–2007 років.

5. 2008: Перша проміжна резолюція²⁵

44. У своїй першій проміжній резолюції CM/ResDH(2008)1 Комітет відзначив прогрес у заходах, здійснених органами влади України.

²³ Подальший контроль залежить від боржника/відповідача, який бере участь у судовому провадженні на національному рівні.

²⁴ Див. рішення 1007-го та 1013-го засідань КМ (DH) (жовтень 2007 року та грудень 2007 року відповідно).

²⁵ Тимчасова резолюція Комітету міністрів [CM/ResDH\(2008\)1](#) (березень 2008 року).

45. У той же час Комітет визнав, що невиконання рішень національних судів є структурною проблемою в Україні, та підкреслив послідовну позицію органів Конвенції щодо того, що саме на державу покладають обов'язок самостійно виконувати всі судові рішення, ухвалені проти органів державної влади, не змушуючи позивачів брати участь у виконавчому провадженні; крім того, держава повинна виконувати їх незалежно від наявності коштів, хоча вдосконалення порядку виконавчих проваджень та/або їхніх конкретних аспектів є важливим етапом.

6. 2009: Пілотне рішення

46. Оскільки внаслідок спроби Комітету знайти вирішення проблеми разом з органами влади України не було отримано вагомих результатів, а потік нових схожих заяв збільшувався, у 2009 році Суд ухвалив пілотне рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine)²⁶.

47. Суд зазначив, що затримки були спричинені різноманітними неузгодженостями в українській правовій системі та комбінацією факторів, серед яких були такі²⁷:

- відсутність бюджетних асигнувань;
- неухважність представників виконавчих органів;
- недоліки в національному законодавстві (у тому числі запровадження заборон на вилучення й продаж майна, що належить державним або контрольованим державою компаніям).

48. Хоча Суд із задоволенням зазначив, що вжиття заходів у відповідь на структурні проблеми тривалого невиконання рішень та відсутність національних засобів правового захисту було ретельно розглянуто Комітетом у співпраці з органами влади України, він був переконаний, що Україна продемонструвала майже повне небажання вирішувати ці проблеми.

49. Нижче викладено частину тексту пілотного рішення, у якому наголошується на необхідності запровадження ефективних засобів правового захисту (див. частину E).

C. Особлива проблема тих законів, через які запроваджують мораторії

50. Кілька конкретних зауважень можна зробити щодо мораторіїв на виконання рішень та розширення відповідальності держави за дії державних або контрольованих державою установ:

- a) Підхід, який Суд застосував до своєї практики стосовно державних або контрольованих державою компаній у контексті мораторію, наклав на державу зобов'язання щодо виконання судових рішень проти тих юридичних осіб, де держава є власником понад 25% акцій. Практика також передбачає, що держава є відповідальною за діяльність окремих юридичних осіб у тому разі, якщо вона здійснює ефективний управлінський, фінансовий чи адміністративний контроль за діяльністю тієї чи іншої юридичної особи²⁸ або навіть за процесом її ліквідації²⁹. Вона також є відповідальною за дії таких компаній у випадку, якщо держава надавала прями виплати на покриття заробітної платні та реструктуризацію боргів компаній³⁰.

²⁶ Пілотне судове рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine) (№ 40450/04), рішення від 15 жовтня 2009 року, остаточне рішення від 15 січня 2010 року.

²⁷ Див. пункти 83–84 рішення.

²⁸ «Михайленки та інші проти України» (Mykhaïlenky and Others v. Ukraine), пункт 46, № 35091/02; «Сокур проти України» (Sokur v. Ukraine), пункт 33, № 29439/02, рішення від 26 квітня 2005 року.

²⁹ «Фуклев проти України» (Fuklev v. Ukraine), № 71186/01, пункт 68, рішення від 7 червня 2005 року.

³⁰ «Ромашов проти України» (Romashov v. Ukraine), № 67534/01, пункт 41, рішення від 27 липня 2004 року.

- b) Суд також встановив, що держава є відповідальною за борги підприємств, що належать їй та контролюються її місцевими чи муніципальними органами влади, так само як вона є відповідальною за борги державних підприємств³¹.
- c) Що стосується приватних боржників, зазначених у Реєстрі підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі відшкодування боргів відповідно до Закону від 2005 року «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»³², то, на думку Суду, держава одноосібно є відповідальною за період невиконання рішення на момент перебування боржника в Реєстрі. Те саме стосується приватних комерційних банків, щодо яких Національний банк застосував мораторій на задоволення вимог своїх кредиторів під час процедури банкрутства. Держава також відповідає за період невиконання, коли виконавче провадження було призупинено³³. Крім того, держава є відповідальною за борги своїх компаній, щодо яких здійснюються процедури банкрутства та ліквідації, які ще не припинилися³⁴.

D. Заувага про свободу держави визначати рівень соціальної допомоги

51. 3 червня 2014 року Суд визнав неприйнятною заяву в справі «Великода проти України» (Velikoda v. Ukraine)³⁵. Заявниця стверджувала про порушення статей 6 та 13 Конвенції і статті 1 Першого протоколу щодо неї з огляду на те, що після остаточного ухвалення рішення на користь заявниці, яке передбачало виплату державними органами соціальної допомоги, законодавчий акт³⁶, який трохи згодом набув чинності, суттєво скоротив подальші суми відповідних соціальних виплат для усіх осіб, що отримують її. Поміж іншим Суд постановив, що відповідні законодавчі заходи не були необґрунтовано непропорційними, оскільки їх було вжито з економічних міркувань і внаслідок фінансових труднощів, із якими зіштовхнулася держава.

E. Ефективний засіб правового захисту

1. Вичерпання національних засобів правового захисту й автоматичне виконання судових рішень проти держави

52. Практика Суду чітко встановлює, що дотримання рішень повинно бути автоматичним у тих ситуаціях, коли йдеться про державу-боржника або про компанію, яка перебуває в державній власності чи яку контролює держава, і в таких ситуаціях не повинно бути потреби вичерпувати національні засоби правового захисту, скажімо, оскаржувати бездіяльність виконавчої служби або призначеної державою ліквідаційної комісії у виконавчому провадженні³⁷. Це відрізняється від ситуації, коли боржник є приватною стороною; оскільки такій стороні доведеться звертатися до всіх національних засобів правового захисту щодо виконавчих органів.

53. Окрім того, заявник не зобов'язаний повторно подавати виконавчого листа до виконавчих органів, якщо вони відмовилися від виконання рішення, обґрунтовуючи таку дію нестачею коштів у компанії, власником якої держава³⁸.

³¹ «Отиченко та Федіщенко проти України» (Otychenko and Fedishchenko v. Ukraine), № 1755/05 та 25912/06, пункт 26, рішення від 12 березня 2009 року, «Нуждяк проти України» (Nuzhdyak v. Ukraine), № 16982/05, пункт 26.

³² «Конош проти України» (Konosh v. Ukraine) (піш.) та «Кукіш проти України» (Kukis v. Ukraine) (піш.), № 24466/07 і 11063/09, 10 травня 2012 року.

³³ «Кришчук проти України» (Kryshchuk v. Ukraine), № 1811/06, рішення від 19 лютого 2009 року.

³⁴ «Половой проти України» (Polovoy v. Ukraine), № 11025/02, рішення від 4 жовтня 2005 року.

³⁵ «Великода та інші» (Velikoda and Others) (піш.), № 43331/12, рішення від 3 червня 2014 року.

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів № 745 від 6 липня 2011 року.

³⁷ Див. справу «Ромашов проти України» (Romashov v. Ukraine), згадану вище, пункт 31, згадане вище рішення в справі «Фуклев проти України» (Fuklev v. Ukraine), пункт 76, «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine), 40450/04, пункт 48.

³⁸ «Іщенко та інші проти України» (Ishchenko and Others v. Ukraine), № 23390/02, 11594/03, 11604/03 і 32027/03, рішення від 8 листопада 2005 року, пункт 22; «Колосенко проти України» (Kolosenko v. Ukraine), № 40200/02, пункт 13, рішення від 26 квітня 2007 року.

Крім того, заявник не зобов'язаний замінювати одного державного боржника іншим у разі зміни боржника, яким володіє держава, або зміни його правового статусу³⁹.

54. Держава повинна самостійно виконувати всі судові рішення, ухвалені проти органів державної влади, не змушуючи заявників брати участь у виконавчому провадженні; крім того, держава зобов'язана виконувати їх незалежно від наявності коштів⁴⁰.

2. Рекомендації КМ та Суду стосовно засобу правового захисту

55. У 2009 році, ухвалюючи пілотне рішення в справі, Суд визнав, що на національному рівні не існує засобів правового захисту, що задовольняють вимоги статті 13 Конвенції.

56. Суд підкреслив структурний характер проблеми та встановив конкретний термін для створення національного засобу правового захисту щодо надмірної тривалості виконавчого провадження. Суд також зазначив, що конкретні реформи українського законодавства й адміністративної практики потрібно здійснювати невідкладно. Суд так само запропонував державі-відповідачу врегулювати на спеціальних засадах усі однотипні заяви, подані до Суду до ухвалення пілотного рішення (станом на зараз було подано 1600 повторюваних заяв), і вирішив відкласти розгляд справ такого ґатунку.

57. На своєму 1108-му засіданні (ДН) у березні 2011 року⁴¹ Комітет закликав органи влади України надавати першочергову увагу запровадженню національного засобу правового захисту, як це передбачено пілотним рішенням, упродовж нового терміну, який було продовжено Судом до 15 липня 2011 року.

58. Комітет підкреслив, що для того, аби засіб правового захисту визнали ефективним, він повинен відповідати основним вимогам Конвенції, як-от:

- відсутність необхідності доводити існування моральної шкоди, оскільки вона, безумовно, є безпосереднім наслідком самого порушення;
- компенсація не повинна бути обумовлена встановленням факту провини з боку посадових осіб чи відповідного органу влади, оскільки держава є, фактично, відповідальною за порушення Конвенції, оскільки її органи влади не виконують судових рішень, ухвалених проти них, у межах розумного терміну;
- рівень компенсації не повинен бути необґрунтованим порівняно з виплатами, присудженими Європейським судом у схожих справах;
- належні бюджетні асигнування належить передбачити таким чином, щоб вони забезпечували термінову виплату компенсації.

59. Враховуючи те, що заходи, передбачені Судом у його пілотному рішенні, не було вжито у встановлений термін, у лютому 2012 року Суд вирішив відновити розгляд відкладених заяв, які було подано за скаргами такого характеру (на той час проти України було приблизно 2800 таких заяв).

3. Спроби запровадити ефективний засіб правового захисту

³⁹ «Васильєв проти України» (Vasylyev v. Ukraine), № 10232/02, пункти 24–31, рішення від 21 червня 2007 року, та «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), 28924/04, остаточне рішення від 13 квітня 2011 року.

⁴⁰ «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine), № 40450/04, пункт 24, «Концевич проти України» (Kontsevych v. Ukraine), № 9089/04, пункт 36.

⁴¹ 1108-е засідання.

a) *2012: Нове законодавство щодо засобу правового захисту*

60. 5 червня 2012 року у відповідь на численні прохання Комітету Верховна Рада України ухвалила Закон «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».
61. Закон запровадив нову спеціальну процедуру для виконання рішень національних судів, ухвалених проти держави після набрання Законом чинності; грошові боргові зобов'язання мало виконувати Державне казначейство у визначені терміни, якщо боржник (державні органи, державні компанії або юридичні особи, майно яких не може бути продане примусово в межах виконавчого провадження) не сплатив їх упродовж належного терміну. Закон також передбачав автоматичну компенсацію, якщо органи влади затримували виплати за цією спеціальною процедурою.
62. На своєму 1150-му засіданні (DH) у вересні 2012 року Комітет зазначив, що згадане вище законодавство, яке набере чинності з 1 січня 2013 року, може стати ефективним національним засобом правового захисту в разі невиконання рішень національних судів, що будуть ухвалені після набуття цим законом чинності, за умови вирішення питань, встановлених Меморандумом CM/Inf/DH(2012)29, включно з питанням розподілу достатніх бюджетних коштів.

b) *2013: Запитання до нового закону щодо засобу правового захисту*

63. Комітет на своєму 1164-му засіданні (DH) у березні 2013 року звернув увагу⁴² на низку проблем, зважаючи на нові події, які полягали в тому, що закон, який стосувався засобу правового захисту, не охоплював проблеми невиконання судових рішень, уже ухвалених до моменту набуття новим законом чинності (тобто до 1 січня 2013 року), та невиконання органами влади рішень, що стосувалися виплат щодо моральної шкоди. Крім того, Комітет знову наголосив на тому, що залишилися певні питання, як-от ті, які стосуються відсутності пристосування інших законодавчих актів (у тому числі законів про мораторій) та ефективності заходів, спрямованих на забезпечення своєчасного виконання рішень в усіх справах, зокрема внаслідок негнучкості нової системи, а також рівнів компенсації.

c) *2013: Внесення змін до закону щодо засобу правового захисту*

64. У відповідь на висловлені занепокоєння Верховна Рада України ухвалила зміни до законодавства щодо створення засобу правового захисту від невиконання рішень національних судів, ухвалених до 1 січня 2013 року. У зв'язку з цим на 1186-му засіданні (DH) у грудні 2013 року Комітет запропонував органам влади України вжити всіх необхідних заходів для забезпечення ефективної імплементації цього засобу правового захисту та закликав розпочати відповідну інформаційну кампанію щодо цього нового засобу правового захисту з метою повідомити про нього зацікавлених осіб.
65. Комітет також запропонував органам влади надати роз'яснення щодо всіх невіршених питань, зокрема стосовно того, яким саме чином буде забезпечено розподіл наявних коштів між бенефіціарами різних за порядком груп; пояснити взаємозв'язок між законодавством про засіб правового захисту й іншими особливими законами про різні мораторії; провести кампанію з підвищення обізнаності серед зацікавлених стягувачів із метою підштовхнути їх

⁴² Інформаційний документ (CM/Inf/DH(2013)11).

до отримання переваг від нового законодавства; а також передбачити наявність бюджетних коштів, необхідних для фінансування нового засобу правового захисту⁴³.

66. Що стосується конкретних судових рішень, ухвалених після 1 січня 2013 року, Комітет запропонував органам влади надати оцінку впливу нового законодавства з того моменту, як він набрав чинності на практиці.

d) 2015: Новий засіб правового захисту виявився неефективним

67. 3 лютого 2015 року Суд повідомив уряд України про заяву *Філіпова та інші 3 заяви* (№ 35660/13)⁴⁴, у яких заявники скаржилися, що засіб, передбачений Законом від 2012 року, не є ефективним.

68. Згодом на 1230-му засіданні (DH) у червні 2015 року Комітет дійшов висновку, що засіб правового захисту, запроваджений у 2013 році, не вирішив проблеми невиконання або затримки виконання рішень національних судів⁴⁵. Основною перешкодою для його ефективного впровадження було визначено відсутність достатніх бюджетних асигнувань; це визнавали й представники органів влади України⁴⁶.

F. 2016: «Триступенева стратегія» для глобального рішення

69. Незважаючи на кілька спроб органів влади України, як-от запровадження засобів правового захисту у 2013 році, заходи, вжиті до цього часу, не були ефективними в контексті вирішення проблеми. Отже, потік поданих до Суду заяв продовжував зростати⁴⁷.

70. 8 квітня 2016 року Спеціальний радник Генерального секретаря в Україні (обов'язки якого на той час виконував пан Крістос Джакомопулос) надіслав лист міністрові юстиції України панові Павлу Петренкові, у якому висловив занепокоєння Комітету через відсутність прогресу в запровадженні необхідних заходів для виконання рішень у цих справах і запропонував організувати консультативну зустріч із відповідними органами влади, а також з іншими зацікавленими міжнародними організаціями, як-от Міжнародний валютний фонд і Світовий банк, із метою пошуку шляхів вирішення цієї проблеми⁴⁸.

71. Органи влади України схвально відреагували на цю пропозицію. Як наслідок, 12 травня 2016 року в Києві відбулася зустріч за участі заступників міністрів юстиції, фінансів та закордонних справ України, Постійного представника України при Раді Європи, представників Секретаріату Урядового уповноваженого в справах Європейського суду з прав людини, а також представників Міжнародного валютного фонду.

⁴³ Детальніше див. зауваги, підготовлені до 1186-го засідання (грудень 2013 року) (DH).

⁴⁴ Вилучено з розгляду внаслідок ухвалення рішення у справі «*Бурмич та інші проти України*» (Burmich and Others v. Ukraine).

⁴⁵ Крім того, у повідомленні від 26 травня 2015 року НУО «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (УГСПЛ) зазначила, що сума, передбачена у 2015 році в державному бюджеті на повернення боргів за законом про засіб правового захисту та справедливого відшкодування, присудженого Судом (150 мільйонів гривень), становить лише 1% від загальної суми боргу. У повідомленні НУО також було зазначено, що реальна сума боргу була набагато вищою, ніж та, на яку вказали органи влади. [DH-DD\(2015\)595](#)

⁴⁶ Зауваги для 1230-го засідання DH (червень 2015 року) та зауваги для 1259-го засідання DH червень 2016 року: Станом на червень 2016 року невиконаних рішень судів, за якими стягувачі очікують на отримання компенсації за законом про засіб правового захисту, налічують близько 120 тисяч. Орієнтовна сума боргу за всіма цими рішеннями становила близько 2,5 мільярда гривень (або близько 89 мільйонів євро).

⁴⁷ Примітки до 1259-го засідання DH, що відбулося 7–9 червня 2016 року.

⁴⁸ DH-DD(2016)575.

72. За результатами цих обговорень та з огляду на те, що органи влади не знали точної суми боргу, яку держава зобов'язана сплатити власникам рішень національних судів, під час 1259-го засідання Комітету (ДН) у червні 2016 року органи влади України погодилися дотримуватися так званої «триступеневої стратегії»:

- перший етап полягає у визначенні суми боргу, що виник внаслідок невиконання рішень Україною;
- другий етап передбачає запровадження схеми платежів за певних умов або створення альтернативних рішень для виконання невиконаних рішень;
- третій етап полягає у внесенні необхідних коригувань до державного бюджету, метою яких є передбачення достатньої кількості коштів для ефективного функціонування згаданої вище схеми платежів, а також запровадження необхідних процедур для забезпечення того, щоб бюджетні обмеження були належним чином переглянуті під час ухвалення закону⁴⁹ задля запобігання ситуаціям із невиконанням рішень національних судів проти держави або державних підприємств.

73. Попри численні гарантії органів влади України, ми вважаємо, що впровадження цієї «триступеневої стратегії» не почалося, крім того, органи влади України не надають графіка імплементації цієї стратегії. Чіткої інформації про масштаби проблеми досі надано не було.

G. Інші шляхи вирішення проблеми невиконання рішень

1. Альтернативний механізм виконання судових рішень (схема облігацій)

74. У квітні 2015 року органи влади України заявили, що в Україні розробляється новий альтернативний механізм виконання судових рішень. З наданої інформації з'ясувалося, що суть цього механізму полягає в перетворенні боргів із невиконаних судових рішень (виконання яких було гарантоване державою та рішеннями Європейського суду, нарахування за якими повинно було бути здійснене до 1 січня 2015 року (на загальну суму 7 мільярдів 544 мільйони 562 тисячі 370 гривень)) на казначейські зобов'язання, що підлягають сплаті упродовж семи років. Передбачалося, що лише невелику частину боргу сплатять готівкою (до 10%) у зв'язку з обмеженою кількістю коштів, передбачених на ці потреби в Законі «Про Державний бюджет України на 2015 рік».

75. Запланована схема була передбачена статтею 23 Закону «Про державний бюджет України на 2015 рік»⁵⁰ та вимагала прийняття спеціальних положень, які потребували додаткового розширення.

76. На своєму 1230-му засіданні (ДН) у червні 2015 року Комітет висловив занепокоєність тим, що ця схема за умови її створення з неналежною для цього увагою, може суперечити зусиллям влади щодо впровадження

⁴⁹ Див., наприклад, рішення в справі «Великода та інші» (Velikoda and Others), яке зазначено вище.

⁵⁰ У цій статті зазначено таке: Надати право Кабінету Міністрів України у встановленому ним порядку реструктуризувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562 370 гривень, що виникла станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями Європейського суду з прав людини, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України, шляхом часткової сплати за рахунок коштів, передбачених цим Законом на ці цілі, у розмірі до 10 відсотків від суми за зазначеними рішеннями та видачі на решту суми фінансових казначейських векселів із терміном обігу до семи років, з відтермінуванням платежів за цією заборгованістю на два роки та відсотковою ставкою 3 відсотки річних. Право видачі таких векселів надати органам, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

ефективного засобу правового захисту для поточних справ. Відтак Комітет просив надати додаткову інформацію про подробиці схеми. Зрештою, Комітет підкреслив, що цю схему в жодному разі не можна застосовувати до виплати справедливого відшкодування, яке присуджено Судом і яке належить здійснювати винятково відповідно до умов, встановлених Судом.

77. Проте згодом органи влади зазначили, що цієї схема не застосовували на практиці, і нагадали, що загальна сума боргу, пов'язана із судовими рішеннями, яка мала б бути конвертована в облігації, становила близько 7,5 мільярда гривень (приблизно 267 мільйонів євро за поточним курсом обміну)⁵¹.

2. Розвиток судового контролю за виконанням судових рішень

78. Згідно зі змінами, внесеними до Конституції України, від 2 червня 2016 року держава забезпечує виконання судового рішення у встановленому законом порядку. Національні суди контролюють виконання своїх рішень. Ці зміни з цікавістю були відзначені Комітетом на його 1280-му засіданні (ДН), що відбулося у березні 2017 року, і органам влади було запропоновано вивчити цей метод із метою посилення ролі судової влади у процесі виконання рішень.

79. Спеціальну форму судового контролю для адміністративних судів раніше вже було передбачено статтею 267 Кодексу адміністративного судочинства України, яка встановлює право судів:

- вимагати від органу державної влади подання звіту про виконання рішення;
- після розгляду такого звіту або надання інформації про результат виконавчого провадження встановити новий термін подання звітів про хід виконання. Нею також передбачено накладання штрафу на керівника державного органу, відповідального за виконання рішення.

80. Судовий контроль за виконанням рішень цивільних та господарських судів був забезпечений завдяки положенням нових процесуальних кодексів, прийнятих 3 жовтня 2017 року. Органи влади не надали жодної додаткової інформації щодо застосування цих нових положень.

3. Реформа Державної виконавчої служби

81. Органи влади України повідомили Комітет про поточну реформу Державної виконавчої служби, метою якої було запровадження змішаної системи виконання судових рішень із залученням приватних виконавців. Нове законодавство, зокрема, передбачало запровадження приватних виконавців, а також зміцнення повноважень судових приставів під час виконання судових рішень. Новий Закон «Про виконавче провадження» набув чинності 5 жовтня 2016 року. Очікували, що ця нова процедура допоможе подолати порушення та прогалини наявної системи правосуддя і сприятиме зменшенню кількості скарг на невиконання судових рішень, поданих до Суду.

82. Проте приватні виконавці не мають повноважень щодо виконання судових рішень проти держави, державних або контрольованих нею юридичних осіб чи стосовно державних соціальних боргів,

⁵¹ Заувага до 1259-го засідання (ДН), що відбулося в червні 2016 року.

як це було визначено у рішеннях щодо групи справ *Іванов/Жовнер*. Таким чином, ці зміни не матимуть безпосереднього впливу на реформу системи виконання судових рішень проти держави⁵².

III. Поточна національна система виконання рішень проти держави

83. Особа, яка вимагає виконання рішення проти держави⁵³, звертається до Державної казначейської служби, яка забезпечує почергове виконання судових рішень. Запити щодо виконання рішення потрібно подати впродовж трьох років після того, як рішення стане остаточним⁵⁴. У разі невиконання цієї умови термін подання запиту може бути продовжений судом. Рішення здійснюється в межах бюджетних асигнувань, а в разі відсутності коштів – згідно з відповідною бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень. За наявності, кошти перераховують стягувачеві протягом трьох місяців після отримання всіх документів.
84. У разі виконання судових рішень проти державних компаній та юридичних осіб, якими володіє держава і які захищені від виконання мораторієм на продаж майна, позивач звертається до Державної виконавчої служби. Якщо рішення суду не виконують упродовж шести місяців після порушення виконавчого провадження, його виконання забезпечують спеціальною бюджетною програмою з коштів, виділених Державній казначейській службі. У разі мораторію чи відсутності коштів виконавча служба упродовж 10 днів після виявлення таких обставин шляхом застосування примусових заходів передає виконавчий лист до Державної казначейської служби. За наявності, кошти перераховують стягувачеві протягом трьох місяців після отримання всіх документів⁵⁵. Виконавча служба упродовж 10 днів повідомляє стягувача про порядок отримання коштів та забезпечує їхню передачу.
85. Державна казначейська служба подає до Міністерства фінансів пропозиції щодо внесення змін до Державного бюджету в разі недостатньої кількості коштів. У випадку затримки у виконанні рішення стягувачі мають право на компенсацію в розмірі річної відсоткової ставки, що становить 3% від невиплаченої суми.
86. Законом передбачено принаймні 30 різних причин для повернення, призупинення або припинення виконавчого провадження.

⁵² Зауваги до 1280-го засідання ДН.

⁵³ Державна установа, державна компанія або контрольована нею компанія чи муніципальна установа, тобто рішення, що повинно покриватися коштами державних та місцевих бюджетів.

⁵⁴ Такий запит супроводжується виконавчим листом, рішенням суду, підтвердженням сплати до державного бюджету сум, що підлягали стягненню, якщо скаржник сплатив надмірні суми коштів. Він також може стосуватися й інших документів. У разі, якщо стягнуті з боржника грошові суми стягувач не витребував упродовж одного року з дня їхнього зарахування, такі суми зараховують до Державного бюджету України.

⁵⁵ У разі відсутності всіх необхідних документів для перерахування коштів стягувачеві, такі кошти перераховують на банківський рахунок Державної виконавчої служби.



**КОРОТКИЙ ОГЛЯД ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО
ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВІ
«БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»,
ІНШИХ РІШЕНЬ ЄСПЛ ЩОДО НЕВИКОНАННЯ
НАЦІОНАЛЬНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ УКРАЇНИ З
СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ.**

Підготовлено експерткою Ради Європи Аллою Федоровою
в межах діяльності проекту Ради Європи

**“РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ
ЯК КЛЮЧОВИЙ ЧИННИК СТАЛОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ”**

КОРОТКИЙ ОГЛЯД ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ВИКОНАННЯ РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ», ІНШИХ РІШЕНЬ ЄСПЛ ЩОДО НЕВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДОВИХ РІШЕНЬ УКРАЇНИ З СОЦІАЛЬНИХ ПИТАНЬ.

Належне виконання національних судових рішень є однією з ключових вимог, передбачених статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), що закріплює право на справедливий суд. Перші рішення проти України стосовно невиконання чи тривалого невиконання рішень національних судів Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) почав приймати вже невдовзі після ратифікації ЄКПЛ. У 2004 році Міністерством юстиції в аналізі звернень до ЄСПЛ наголошувалося на невиконанні та тривалому невиконанні судових рішень як найбільш типовій проблемі, яка дедалі частіше стає предметом заяв до ЄСПЛ¹ проти України (до 90% всіх заяв). Авторки аналізу відмічали необхідність внесення змін до законодавства, зокрема, стосовно процедури банкрутства, введеного мораторію на примусову реалізацію майна, процедур виконавчого провадження, наявність «нагальної потреби в посиленні законодавчих гарантій захисту прав людини у сфері забезпечення права громадян на отримання належних їм за рішенням суду коштів в розумний строк».

Далі, ситуація погіршувалася з кожним роком, підтвердженням чому було прийняття пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009 р.), «Бурмич та інші проти України» (2017р.). Отже, невиконання рішень національних судів є достатньо застарілою проблемою, вирішення якої потребує кардинально нової стратегії та підходів.

У ЦІЛОМУ, ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РІШЕННЯ У СПРАВІ «БУРМИЧ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ»
ТА ПОДОЛАННЯ ІСНУЮЧОЇ ПРОБЛЕМИ ПОТРЕБУЄ ВИРІШЕННЯ 2 МАСШТАБНИХ ГРУП ПИТАНЬ:

1. Розробка та запровадження ефективного механізму виконання прийнятих українськими судами рішень, в яких передбачено стягнення на користь позивачів з держави (у соціальних, трудових спорах, пов'язаних з заборгованістю по заробітній платі, з виплатами з системи соціального забезпечення, пенсійними виплатами, компенсаціями, надбавками, доплатами тощо, а також виплати по рішеннях, відповідачами по яких є державні підприємства, підприємства, в яких держава має 25%, інших компаній, щодо яких діють мораторії). Вирішення цього питання об'єднує необхідність як виконання рішень ЄСПЛ, в яких встановлено відповідні порушення ЄКПЛ або які вилучені з реєстру Суду та передані безпосередньо Комітету Міністрів Ради Європи (КМРЕ), так і виконання інших рішень національних судів, позивачі по яких не зверталися до ЄСПЛ;

2. Розробка та прийняття законодавчих змін, спрямованих на припинення ситуації звернення українських громадян до суду з метою отримання передбачених у чинному національному законодавстві соціальних виплат, наслідком чого має бути зменшення і фактичне припинення потоку рішень національних судів про стягнення на користь позивачів з державного бюджету. Вирішення цього питання потребуватиме кардинального масштабного перегляду системи соціальних виплат, включаючи пенсійні, запровадження тимчасових обмежувальних заходів у зв'язку з гострою фінансовою кризою, перегляд методики розрахунку прожиткового мінімуму.

Окремим питанням має бути перегляд/зняття мораторію на примусову реалізацію майна (державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків), що може стосуватися захисту трудових прав працівників та інших питань.

¹ Аналіз звернень до Європейського суду з прав людини. Міністерство юстиції України. Заступник Міністра юстиції України, Уповноважений у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Валерія Лутковська; головний спеціаліст відділу експертизи законопроектів і імплементації Конвенції Національного бюро у справах дотримання Конвенції про захист прав і основних свобод людини Ірена Коваль.
URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4485

I. ВСТУП

З метою вирішення проблеми невиконання національних судових рішень були розроблені численні документи, зокрема, Національний план дій із забезпечення належного виконання рішень судів, Концепція вирішення проблемних питань, пов'язаних з виникненням заборгованості держави за рішенням судів, Закони України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», зміни до Закону України «Про виконавче провадження», Постанови КМУ «Щодо затвердження порядку погашення заборгованості за рішенням суду, виконання яких гарантується державою», «Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішенням суду», розробляється Національна стратегія щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та рішення Великої Палати у справі «Бурмич та інші проти України» тощо. Втім, це не призвело поки що до позитивного результату, зменшення обсягу заборгованості та кількості нових рішень. З моменту прийняття рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України», з'явилися нові рішення «Кручко та інші проти України» від 4 жовтня 2018 р., «Дмитренко та Бездорожній проти України» від 2 липня 2020 р., в яких ті частини вимог, що стосувалися невиконання рішень національних судів, були визнані ЄСПЛ продовженням рішення у справі Бурмича, вилучені з реєстру та передані КМРЕ для вжиття заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі Іванова.

На виконання всіх прийнятих судових рішень в Україні необхідно мільярди гривень. Так, у 2019 р. за даними експертів на виконання всіх рішень з соціальних питань було потрібно близько 2 млрд грн.², за даними Урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ станом на 2018 р. загальна заборгованість за рішеннями національних судів, відповідальність за які несе держава, становила 31 млрд грн.³

У 2020 р. фахівці називали різні цифри загальної заборгованості держави по всіх рішеннях, навіть до 500 млрд. грн. Така ситуація може бути виправлена виключно із введенням єдиного відповідного реєстру. До визначення обсягу заборгованості складно прогнозувати загальний обсяг фінансування, необхідний для виконання всіх рішень, відповідачем за якими є держава.

У Законах України про державний бюджет на певний рік на виконання судових рішень, відповідачем по яких є держава, спрямовувалися різні кошти: у 2019 р. на заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою, було передбачено 600 млн грн., у 2020 р. – 1 797 000 грн. Разом з тим, внесені 13 квітня 2020 р. зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» призупиняють до 1 січня 2021 року безспірне списання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі рішення суду. У будь-якому випадку за наявності політичної волі, швидкого прийняття змін, які пропонуються, виконання судових рішень України буде достатньо тривалим процесом за умовами економічного та фінансового розвитку України.

Основні рекомендації, які розробляли експерти, стосувалися та продовжують стосуватися процесу виконання вже прийнятих рішень, встановлення обсягів заборгованості та порядку її погашення. Однак, кількість судових рішень невинно зростає. Так, з новин Верховного Суду щодо розгляду справ на 13-17 липня 2020 буде продовжено розгляд трьох зразкових справ щодо нарахування та виплати недоплаченої щорічної разової грошової допомоги, зменшення розміру пенсії, відмову у здійсненні перерахунку пенсії⁴.

У ситуації, яка склалася, експерти, фахівці все частіше наголошують на необхідності вирішення першопричин звернень до суду з соціальних питань, серед яких основне місце посідає фінансова неспроможність виконувати взяті державою на себе зобов'язання, що породжуватиме нові позитивні рішення та їхнє невиконання. Саме на найбільшій ефективності тих засобів, які спрямовані на попередження, а не на компенсацію за невиконання судових рішень, наголошував ЄСПЛ у рішенні Бурмич проти України.

² Звіт за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів України. 2019. – С.4 <https://rm.coe.int/expert-report-following-a-series-of-expert-discussions-ukr/16808f2559>

³ Відповідь на запит народного депутата Мельника С.І. від 7.02.2018. Міністерство юстиції України, Урядовий уповноважений у справах ЄСПЛ. 01.03.2018

⁴ Верховний Суд. Сторінка ВС у ФБ, повідомлення від 13 липня 2020 р. в 14:26 <https://www.facebook.com/supremecourt.ua/posts/734732350634986>

II. ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА ЇХНЕ ВИРІШЕННЯ

Відповідно до сформованої практики ЄСПЛ держава має повну свободу в формуванні структури системи соціального забезпечення, держава на власний розсуд визначає, які виплати встановлювати у системі соціального захисту, з яких джерел виплачувати, з державного бюджету, фондів... (Сук проти України, Суханов та Ільченко проти України, Колесник проти України, Факас проти України). Право на пенсію та інші виплати з системи соціального забезпечення не можна тлумачити відповідно до ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ як таке, що надає особі право на пенсію певного розміру (Kjartan Ásmundsson v. Iceland). Однак, питання забезпечення гідного рівня життя у рамках різних статей ЄКПЛ також розглядалися ЄСПЛ⁵, хоча більшість заяв поки визнається неприйнятною.

Більш детально до розгляду цього питання підходить Європейський комітет з соціальних прав (ЄКСП) при тлумаченні відповідних норм Європейської соціальної хартії, зокрема, ст. 12, пункт 1 якої накладає на державу обов'язок започаткувати систему соціального забезпечення або підтримувати її функціонування. ЄКСП у своїх тлумаченнях розкриває сутність права на соціальне забезпечення не тільки і не стільки за наявності та кількості запроваджених у національному законодавстві видів виплат, допомоги, скільки крізь призму їхньої достатності для задоволення базових потреб, забезпечення гідного достатнього рівня життя. Питання видів та розмірів соціальних виплат, допомоги розкрито у Європейському кодексі соціального забезпечення, який держави мають ратифікувати для приєднання до п.2 ст. 12, а також у загальному вигляді у Конвенції № 102 МОП. Станом на липень 2020 р. Україна не приєдналася ані до 1, ані до 2 пунктів ст.12 ЄСХ, хоча й ратифікувала Конвенцію № 102 МОП.

Разом з тим, ЄСПЛ неодноразово наголошував у своїх рішеннях, що відсутність грошей у державному бюджеті не розглядається як достатній аргумент для невиконання взятих державою на себе зобов'язань.

У п. 23 рішення у справі «Сук проти України» ЄСПЛ нагадав нашій державі, що:

«... держава на власний розсуд визначає, які доплати надавати своїм працівникам із державного бюджету. Держава може ввести, призупинити або припинити їх виплату, вносячи відповідні законодавчі зміни. Однак, якщо законодавча норма, яка передбачає певні доплати, є чинною, а передбачені умови - дотриманими, державні органи не можуть відмовляти у їхньому наданні, доки законодавче положення залишається чинним...».

У рішенні у справі Пічкур проти України ЄСПЛ ще раз повторив, що коли у Договірній державі є чинне законодавство, яким передбачено право на соціальні виплати, обумовлені або не обумовлені попередньою сплатою внесків, це законодавство має вважатися таким, що породжує майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Протоколу 1, для осіб, що відповідають вимогам такого законодавства.

Сформована чітка позиція ЄСПЛ, що відсутність достатніх бюджетних ресурсів ніяк не впливає на взяті зобов'язання. На думку Суду, може виникнути ситуація, коли у певному році виникає заборгованість, однак вона має бути врахована у державному бюджеті на наступний рік.

Таким чином, єдиним шляхом попередження появи нових позовів до національних судів щодо не забезпечення передбачених чинним законодавством соціальних виплат у зв'язку з відсутністю належного фінансування, є детальний аналіз, систематизація та перегляд всіх соціальних виплат, доплат, допомоги, компенсацій тощо, які здійснюються з державного бюджету, скорочення кількості та видів фінансової та іншої допомоги за рахунок державного бюджету та спрямування коштів на надання допомоги найбільш уразливим категоріям осіб.

Незважаючи на непопулярність такої пропозиції, їхній аналіз та систематизація доводять її необхідність. Наочним прикладом можуть бути виплати постраждалим від ЧАЕС, які протягом останніх десяти років суттєво зменшувалися та скорочувалися, втім, кількість підзаконних нормативно-правових актів, що впроваджують та регулюють відповідні виплати продовжують множитися і їхня кількість є занадто великою.

⁵ Див. Pronina v. Ukraine рішення від 18 липня 2006 р., Bogatova v. Ukraine, від 7 жовтня 2010 р., Petrychenko v. Ukraine від 12 липня 2016 р. Pancenko v. Latvia, 28 жовтня 1999; Larioshina v. Russia, 23 квітня 2002, Nencheva and Others v. Bulgaria від 18 червня 2013

Так, чинною є Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) від 12 липня 2005 р. № 562 зі змінами від 2020 р. «Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», якою передбачено виплати у розмірі від 75 грн. до 120 грн. Розмір виплат не змінювався з 2005 р. Виникає питання про доцільність нарахування, обслуговування допомоги на щорічне оздоровлення у розмірі близько 2 чи 4 євро на рік. Питання спроможності такої допомоги дійсно задовольнити чи навіть сприяти задоволенню потреби в оздоровленні людини залишається риторичним.

Законодавством передбачено також пільги на медичне обслуговування (включаючи протезування) громадян, які постраждали від ЧАЕС. Втім, відповідно до закладених у державному бюджеті коштів на 2020 рік на одну особу передбачено близько 136 грн.

Станом на середину 2019 р. в Україні нараховувалося 1 790 836 осіб, постраждалих від ЧАЕС (всі категорії)⁶. У цілому, окрім пенсій та доплат до пенсій, додаткової пенсії за шкоду, нанесену здоров'ю постраждалим від ЧАЕС, передбачено більше 10 інших виплат та доплат, що регулюються, як правило, окремими підзаконними нормативно-правовими актами.

Так, передбачено зокрема:

- одноразову компенсацію учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, які стали особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- одноразову компенсацію дітям, які стали особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи
 - одноразову компенсацію сім'ям, які втратили годувальника із числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та смерть яких пов'язана з Чорнобильською катастрофою;
 - щорічну допомогу на оздоровлення;
 - компенсацію вартості самостійного санаторно-курортного лікування;
 - компенсацію проїзду один раз на рік до будь-якого пункту України і назад автомобільним, або повітряним, або залізничним, або водним транспортом особам, віднесеним до категорій 1 та 2;
 - компенсацію 50 (25) процентів вартості продуктів харчування за медичними (фізіологічними) нормами, встановленими Міністерством охорони здоров'я України, громадянам, які віднесені до категорій 1 та 2;
 - грошову компенсацію на дітей, які не харчуються в навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення, та дітей, які є особами з інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи і не харчуються в навчальних закладах, а також за всі дні, коли вони не відвідували ці заклади та ін..

У державному бюджеті на соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у цілому виділено 2,3 млрд грн., у 2020 – 1.3 млрд грн. (що відповідно становитиме близько 700 грн на одну особу). У 2011 р. для забезпечення всіх передбачених у законодавстві виплат постраждалим від ЧАЕС було потрібно більше 6 млрд грн. Неспроможність профінансувати всі виплати призвели до заборгованості та прийняття змін до законодавства, якими було передбачено можливість КМУ застосовувати відповідні закони, встановлювати виплати у розмірах, виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду України на відповідний рік. Такі зміни та керування розмірами передбачених виплат були визнані конституційними Конституційним Судом України (КСУ). ЄСПЛ у рішенні у справі «Kjartan Ásmundsson v. Iceland» визнав, що право виплати з системи соціального забезпечення, на пенсію не можна тлумачити як таке, що надає особі право на пенсію певного розміру. З іншого боку, такий підхід, що може змінюватися кожний рік або роками залишати постраждалих від ЧАЕС, дітей війни, інші категорії уразливих осіб взагалі без відповідних доплат, створює ситуацію їхньої беззахисності за умовами цілого масиву різних актів, що гарантують їм соціальні виплати. Більш того, розмір залежатиме від ресурсів як державного бюджету, так і Пенсійного фонду України.

⁶ <https://www.msp.gov.ua/news/17980.html>

Обсяги фінансування останнього з державного бюджету зростають кожен рік:

- у 2019 р. становили 167,5 млрд грн.,
- у 2020 – більше 170 млрд грн., досягаючи майже 5 частини всіх доходів до державного бюджету.

У такій ситуації необхідним здається скасування більшості підзаконних нормативно-правових актів, якими передбачено множинні виплати постраждалим від ЧАЕС та іншим категоріям осіб з паралельним розглядом підвищення розміру основної виплати, яка має бути адресною.

Крім того, для прозорості та чіткого розуміння обсягу соціальних витрат у державному бюджеті необхідним є внесення змін до формування структури додатку витратної частини бюджету. Однак, головним має бути чітке балансування запровадженого фінансування для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, з кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати. У випадку не виділення достатніх ресурсів у Проекті бюджету необхідно передбачити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства щодо зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення (з відповідними роз'ясненнями громадськості). Практика ЄСПЛ свідчить про можливість впровадження таких заходів на недискримінаційній основі⁷, водночас, більш жорсткі критерії до можливого скасування чи зменшення розміру виплат висуває ЄКСП.

Передбачені соціальні витрати у державному бюджеті повинні мати статус захищених та не підлягати скороченню за будь-яких обставин, адже мова може йти про здоров'я та життя людини. Враховуючи різну правову культуру, розуміння соціальної держави політиками, така норма має бути чітко передбачена у законодавстві. Нещодавно, 14 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо додаткових заходів з фінансового оздоровлення державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова». Комітетом ВРУ з питань бюджету було розглянуто проект і підкреслено, що збільшення статутного капіталу призведе до недофінансування соціальних витрат. Такий приклад підкреслює незахищеність найбільш уразливих категорій населення держави, навіть за умов закріплення певних коштів на ті чи інші соціальні видатки. Отже, враховуючи ситуацію, яка склалася з бідністю у державі, соціальні видатки мають бути абсолютно захищеними статтями бюджету, скорочення яких не допускається.

З метою найефективнішого розподілення доступних на поточний період фінансових ресурсів як постраждалим від ЧАЕС, так і соціальних виплат всім іншим категоріям осіб, виплати мають носити виключно адресний характер. Наочним прикладом загального підходу може бути впровадження з 1 вересня 2018 р. «пакунку малюка», вартість якого становить до 5 000 грн. у 2020 р. та є безповоротною соціальною допомогою для кожної новонародженої дитини.⁸ Право на отримання «пакунку малюка» мають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах, а також особи, яких визнано в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, що народили живонароджену дитину (п.4)⁹.

У 2019 р. були народжено 286,777 тис малюків. Відповідно, держава мала витратити/витратила¹⁰ 1,4 млрд грн. Причому, у 2020 р. придбання пакунку планується для 331 тис. осіб. Виплата передбачена всім новонародженим незалежно від доходів родини/матері, включаючи народжених дітей іноземцями, які перебувають на території України на законних підставах, що навряд чи відповідає фінансовій спроможності України на даному етапі. Такі виплати, безумовно, мають сприяти підтримці молодих батьків, але мають бути адресними та надаватися у визначених випадках певним категоріям дітей/батьків.

Прикладом широкого кола бенефіціарів пільг є встановлення безкоштовного проїзду у міському транспорті, у тому числі, для всіх учнів загальноосвітніх шкіл. Виділення коштів з місцевих бюджетів розраховується залежно від кількості учнів, а не від кількості тих, хто таку допомогу реально потребує. Передбачено, що такі компенсації, виплати будуть адресними, але перехід на адресність пільги на проїзд КМУ продовжується.

⁷ Див. зокрема рішення ЄСПЛ у справах *Khoniakina v. Georgia*, *Fábián v. Hungary*, *Koufaki and ADEDY v. Greece*, *Da Conceição Mateus v. Portugal*, *Santos Januário v. Portugal*, *Cichopek and others v. Poland*, *Markovics and Others v. Hungary*, *Aleksis Bakradze v. Georgia*, *Mockienė v. Lithuania*, *Aielli and Others and Arboit and Others v. Italy*

⁸ Постанова Кабміну від 30.05.2018 р. № 427 «Деякі питання реалізації пілотного проекту із соціального захисту сімей з дітьми та підтримки розвитку відповідального батьківства»

⁹ Порядок забезпечення дитини при народженні одноразовою натуральною допомогою «пакунку малюка» за рахунок коштів державного бюджету. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 р. № 172

¹⁰ У Постанові КМУ «Деякі питання забезпечення дитини при народженні одноразовою натуральною допомогою «пакунку малюка» від 03 березня 2020 р. № 172 передбачено, що пакунками будуть забезпечуватися після надання їх за 2019 рік, інших (у Постанові перераховано виплат). Наявність такого положення у Постанові підтверджує, що за 2019 рік у березні 2020 (дата прийняття) це соціальне зобов'язання не виконано вчасно.

Крім того, виплати на придбання вмісту «пакунку» чи його компенсація у 2020 р. здійснюється за рахунок коштів бюджетної програми: «Виплата деяких видів допомог, компенсацій, грошового забезпечення та оплата послуг окремим категоріям населення», за якою передбачено 61,5 млрд грн. Які це окремі види допомог, грошового забезпечення та яким категоріям їх планують спрямувати, не зрозуміло. Втім, по деяких витратних статтях державного бюджету кошти взагалі не передбачено, зокрема на грошову компенсацію постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації.

Базовим питанням для початку реформування та перегляду системи соціального забезпечення є кількість населення та чітке розуміння кількості громадян, які знаходяться у складних життєвих обставинах, не можуть з об'єктивних причин задовольнити свої базові потреби та потребують допомоги держави. Отже, для точного підрахунку соціальних витрат, розробки ефективних соціальних програм та реформування системи соціального забезпечення, пенсійного забезпечення, охорони здоров'я тощо необхідними базовими елементами завжди має бути кількість осіб тієї чи іншої категорії.

В Україні останній перепис населення проводився у 2001 р., за результатами якої загальна кількість наявного населення України становила майже 48,5 млн. За офіційними даними Державної служби статистики України на початку 2019 р. населення України складало 42 153 201, середня чисельність постійного населення України станом на травень 2020 р. – 41636584.

Відповідно, бюджет та витрати закладаються за окремими показниками з розрахунку від кількості населення. **Водночас, Уряд України у січні 2019 р. заявив, що реальна кількість населення України становить 37,3 млн.** Запланований на кінець 2020 р. перепис населення перенесено.

Отже, для реформування системи соціального захисту населення України необхідна чітка інформація як про кількість населення у цілому, так і по групах, а також певним особливим потребам. Отримання достовірної інформації допоможе визначити реальні потреби тих, хто знаходиться у складних життєвих обставинах, потребує допомоги.

Не менш важливою складовою у реформуванні системи соціального забезпечення з метою припинення потоку позовів з соціальних питань до національних судів, по яких відповідачем є держава, яка не виконує взяті на себе соціальні зобов'язання, є встановлення реального прожиткового мінімуму. Обговорення необхідності кардинального перегляду методики розрахунку прожиткового мінімуму, який, на думку експертів, є суттєво заниженим, тривають роки.

19 травня 2020 р. прийнято Постанову ВРУ Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні». У Рекомендаціях зазначено, що «...ратифікувавши Європейську соціальну хартію (переглянуту) частково, конвенції Міжнародної організації праці про основні цілі та норми соціальної політики № 117, про мінімальні норми соціального забезпечення № 102 та підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити рівень життя свого населення відповідно до міжнародних норм і стандартів та гарантувала соціальне забезпечення кожного громадянина не нижче встановленого законом прожиткового мінімуму, захист від бідності та соціального відчуження». Отже, отримання особою коштів у розмірі прожиткового мінімуму має захищати її від бідності та соціального відчуження.

Необхідність реального забезпечення гідного рівня життя прожитковим мінімумом визначалося і в рішенні Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018.¹⁵ Конституційний Суд посилається на ЄСХ, згідно з положеннями якої з метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення сторони зобов'язуються докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень (пункт 3 статті 12 – Україна ратифікувала у 2017, авт. прим); з метою забезпечення ефективного здійснення права на захист від бідності та соціального відчуження сторони зобов'язуються: у рамках загального та узгодженого підходу вживати заходів

¹¹ Всеукраїнський перепис населення. Державний комітет статистики України.
<http://2001.ukrcensus.gov.ua/>

¹² Демографічний щорічник "Населення України за 2018 рік" 15 Державна служба статистики України.
http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2019/zb_ukr_2018.pdf

¹³ Державна служба статистики України
http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp

¹⁴ Уряд оприлюднив реальну чисельність населення України
https://zaxid.net/chiselnist_naselennya_ukrayini_na_gruden_2019_skilki_lyudey_v_ukrayini_n1496489

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України" від 28 грудня 2014 року № 76-VIII

для сприяння особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей в ефективному доступі, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги; переглядати ці заходи з метою їхньої адаптації у разі необхідності (стаття 30 – ратифіковано Україною, авт. прим). Водночас, у зазначеному рішенні КСУ ще раз підтверджує, що Верховна Рада України виходячи з наявних фінансово-економічних можливостей держави та з метою збереження справедливого балансу між інтересами особи та суспільства має змогу запроваджувати, змінювати, скасовувати або поновлювати такі пільги, оскільки вони не мають фундаментального характеру, а отже, не можуть розглядатися як конституційні права, свободи та гарантії їхньої реалізації. Що у цілому, відповідає практиці ЄСПЛ, про що вже зазначалося вище.

Крім того, відмічається нівелювання в Україні функції прожиткового мінімуму як основоположного інструменту соціальної політики. Дійсно, Законом України «Про прожитковий мінімум» передбачено основні складові прожиткового мінімуму, до якого відноситься й оплата житлово-комунальних платежів, включаючи вартість споживання водопостачання (водовідведення), тепlopостачання, споживання газу, електроенергії. До 2017 р. квартирна плата за 1 м² становила – 0.22 грн, на 2020 р. – 2.25 грн, що принаймні вдвічі менше за реальну плату. По деяких категоріях споживних товарів встановлений їхній визначений обсяг, кількість не відповідають мінімальним стандартам, розробленим ВООЗ. Вартість багатьох складових є суттєво заниженою. Недостатність прожиткового мінімуму, навіть для покриття оплати комунальних платежів наочно демонструється виділенням мільярдів гривень субсидій /субвенцій місцевим бюджетам. Так, у 2020 р. 47,5 млрд грн заплановано виділити на пільги та житлові субсидії громадян для оплати житлово-комунальних послуг та придбання різних видів палива. Отже, розрахунок реального прожиткового мінімуму надасть можливість спрямувати державне фінансування на підтримку найбільш уразливих груп населення та тих, хто знаходиться у складних життєвих обставинах та скоротити інші витрати.

У Рекомендаціях парламентських слухань про проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні були висловлені пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про прожитковий мінімум», якими **передбачається покладення на КМУ проведення аудиту усіх соціальних виплат**, що розраховуються на основі прожиткового мінімуму, затвердженого у Законі України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», з метою з'ясування обсягів бюджетних видатків на їхнє фінансування з конкретизацією за кожним видом соціальної виплати та за кожною категорією громадян - отримувачів таких виплат, поінформувати про результати Верховну Раду України до 3 серпня 2020 року. Таке завдання свідчить про відсутність загальної інформації щодо всіх соціальних виплат, їх розмірів та бенефіціаріїв.

З соціальним аспектом вжиття заходів загального характеру у рішенні «Бурмич та інші проти України» тісно пов'язано (або включається до нього у широкому розумінні соціального захисту населення) погашення заборгованості по заробітній платі та іншим виплатам працівникам. У прийнятих 14 липня 2020 р. змінах до державного бюджету на 2020р. щодо додаткових заходів з фінансового оздоровлення державного підприємства «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод імені О.М. Макарова» підприємству виділено кошти, у тому числі для погашення заборгованості з виплати заробітної плати та супутніх платежів (210 млн грн)¹⁶, яка перевищувала 6 місяців. Всього заборгованість держави по заробітних платах становить: на червень 2020р. – 3142,8 млн грн.. Така сума є фактично незмінною протягом року, адже станом на січень заборгованість була у розмірі – 3034,4 млн грн., у квітні - 2964,2¹⁷, майже 40% - на державних підприємствах. Втім, статистичні дані не відображають, чи входять до зазначеного відсотку заборгованості на підприємствах, які також частково належать державі (25% і більше) і на примусову реалізацію майна яких вже тривалий час діє мораторій. Така заборгованість свідчить про неспроможність держави гарантувати виконання роботодавцем двох основних обов'язків щодо виплати заробітної плати: своєчасність виплат та у повному обсязі, а також неефективність статті 175 Кримінального кодексу України, наявність значної кількості колективних спорів, пов'язаних із заборгованістю роботодавця по заробітній платі.

¹⁶ Держстат України, 1998-2020.







<https://www.unn.com.ua/uk/news/1880456-vr-ukhvalila-zakonoproekt-pro-vidlennya-z-byudzhetu-koshtiv-dlya-pivdenmashu>







¹⁷ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/gdn/zvz/zvz_20_u.htm

У березні 2020 р. Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів проводив засідання щодо стану погашення заборгованості з виплати заробітної плати. Зокрема, наголошувалося на необхідності приєднання України до статті 25 ЄСХ, яка передбачає створення гарантійних фондів для виплати заборгованості працівникам у випадку банкрутства та неплатоспроможності роботодавця або захист будь-яким іншим ефективним засобом, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, також передбачено приведення українського законодавства у відповідність до положень Директиви 2008/94/ЄС «Про зближення законодавств держав-членів щодо захисту працівників у випадку банкрутства роботодавця».

Однак, доцільність запровадження додаткового навантаження на роботодавців та/або державний бюджет в умовах кризи є дискусійним. Окрім запровадження гарантійних установ, на погашення заборгованості працівникам має вплинути зняття мораторію на примусову реалізацію майна підприємств та захист підприємств певних галузей економіки, посилення відповідальності роботодавця. У цілому, проблема заборгованості по заробітних платах, інших виплатах працівникам становить другий потік позовів до національних судів, а й відповідно, заяв до ЄСПЛ.

III. РЕКОМЕНДАЦІЇ

-  1 Невідкладно з завершенням карантинних обмежень розробити додаткові питання для визначення потреб населення та провести перепис населення України.
-  2 Розробити із залученням широкого кола фахівців та громадськості методика визначення прожиткового мінімуму, який надасть можливість забезпечити особі її основні базові потреби та гідний рівень життя з урахуванням прийнятих Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» від 19 травня 2020 р. Перерахувати прожитковий мінімум за новою методикою та проаналізувати фінансову спроможність держави щодо його гарантування.
-  3 Здійснити аналіз та систематизацію всіх виплат, видів допомоги, які провадяться з державного бюджету (прямо або субвенціями в регіони) з визначенням розміру кожної виплати чи допомоги. У рамках проведеного аналізу переглянути та скасувати підзаконні нормативно-правові акти, якими передбачено множинні виплати певним категоріям осіб, розглянувши можливість підвищення розміру основної виплати.
-  4 Переглянути систему надання соціальних виплат та передбачити її виключно адресний характер, принаймні у період фінансової кризи. По тих виплатах, перехід на адресність яких планується урядом у майбутньому, встановити часові зобов'язання щодо завершення процесу переходу.
-  5 Розглянути можливість внесення змін до структури додатку витратної частини бюджету з метою забезпечення прозорості всіх соціальних витрат та їх отримувачів. Передбачити у державному бюджеті на кожен рік чітке балансування запровадженого фінансування для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, з кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати. У випадку не виділення достатніх ресурсів у Проекті бюджету встановити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства щодо зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення на недискримінаційній основі (з відповідними роз'ясненнями громадськості).
-  6 Розглянути питання про заборону встановлення додаткових виплат, компенсацій, грошового утримання чи будь-яких соціальних виплат з державного бюджету, що не передбачені чинним законодавством та збільшувати розмір наявних поза межами коштів, закладених у державному бюджеті на поточний рік указами Президента, постановами Кабінету міністрів.

- 7  Переглянути закріплену у багатьох соціальних законах (у зв'язку із внесеними змінами після 2011р.) можливість КМУ на свій розсуд визначати розмір доплат, виплат певним категоріям осіб виключно в межах передбачених ресурсів Державним бюджетом, Пенсійним фондом; з тим, щоб така дискреція мала можливість бути застосованою тільки для тих категорій уразливих осіб, які вже забезпечені прожитковим мінімумом.
- 8  Розглянути доцільність скорочення/скасування чинних соціальних виплат, доплат окремим категоріям працівників (державним службовцям), зменшення пенсійних доплат, у тому числі вже нарахованих, з урахуванням практики ЄСПЛ у питаннях реформування пенсійного, соціального законодавства, так і впроваджених державами заходів економії у зв'язку з фінансовою кризою.
- 9  Сприяти ратифікації п. 1 ст. 12 Європейської соціальної хартії (переглянутої), що передбачає започаткування системи соціального забезпечення або підтримки її функціонування, п.2 ст. 12.
- 10  Передбачити співфінансування та пошук донорських коштів на підтримку найбільш вразливих категорій населення.
- 11  Розглянути доцільність обмеження максимального розміру оплати праці державних службовців, суддів, керівного складу державних підприємств, всіх категорій працівників, які отримують заробітну плату з бюджету, запровадивши прив'язку максимального розміру до певної кількості прожиткових мінімумів.
- 12  Проаналізувати доцільність розробки та запровадження освітнього курсу з питань соціальних прав людини для державних службовців, місцевих адміністрацій, суддів, працівників соціального захисту населення, студентів вищих навчальних закладів.