

## **Аналіз**

**Національної стратегії «Розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року» та Плану заходів щодо її реалізації**

## Зміст

Умовні скорочення .....	3
Короткий виклад .....	4
Вступ .....	8
1. Загальні коментарі щодо Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації.....	9
2. Окремі зауваження щодо Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації.....	9
2.1. Щодо форми .....	9
2.1.1. Декларативність .....	9
2.2. Передбачуваність, застосовуваність і строки виконання .....	10
2.3. Застосування повного циклу публічної політики.....	11
2.4. Фінансове забезпечення .....	12
2.5. Щодо змісту .....	13
2.5.1. Необхідність чітко визначення: відсутність чи удосконалення .....	13
2.5.2. Модель органу(ів) виконавчого провадження.....	14
2.5.4. Аудит невиконаних судових рішень та наявного за ними боргу .....	15
3. Заходи та зміни до законодавства .....	16
3.1. Рекомендації щодо моделі системи виконавців .....	16
3.2. Рекомендації щодо реформи судового контролю .....	16
3.3. Рекомендації щодо створення єдиної бази судових рішень із відповідними категоріями .....	17
3.4. Рекомендації щодо автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування .....	17
3.5. Рекомендації щодо автоматизованого стягнення боргу .....	17
3.6. Рекомендації щодо аудиту.....	18
3.7. Рекомендації щодо змін в частині термінології.....	18
3.8. Рекомендації щодо суб'єктів, відповідальних за підготовку заходів загального характеру .....	18
Висновки.....	19

### Умовні скорочення

<b>ЕКПЛ, Конвенція –</b>	Європейська конвенція з прав людини
<b>ЄСПЛ –</b>	Європейський суд з прав людини
<b>КМ РЄ –</b>	Комітет міністрів Ради Європи
<b>Національна стратегія –</b>	Національна стратегія «Розв’язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 30.09.2020 р. №1218-р
<b>План заходів –</b>	Проекти плану заходів щодо реалізації Національної стратегії «Розв’язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року», в редакціях від грудня 2020 р. та березня 2021 р.
<b>Група справ Бурмич –</b>	Рішення Європейського суду з прав людини у таких справах: «Жовнер проти України» (Zhovner v. Ukraine) (2004), група справ «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine) (2009); група справ «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine) (2017)

## Короткий виклад

Генеральний директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи надає постійну підтримку українським органам влади у виконанні рішень ЄСПЛ, зокрема в яких встановлено порушення статті 6 Конвенції. Відповідна технічна допомога надається у рамках проекту «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (надалі – Проект), що фінансується Фондом з прав людини і впроваджується Департаментом імплементації стандартів прав людини, правосуддя і правового співробітництва Ради Європи. На запит української влади Проект організував низку заходів та підготував докладні й комплексні рекомендації для розробки стратегічного документа з метою вирішення структурної та довготривалої проблеми невиконання судових рішень в Україні, яка становить серйозну небезпеку для поваги до верховенства права, ставить під сумнів довіру суспільства до судової системи та держави загалом. Як результат – у вересні 2020 року Україна прийняла відповідну Національну стратегію. З метою забезпечення ефективної імплементації необхідних загальних заходів, покликаних вирішити вказану проблему, Проект залучив пана Руслана Сидоровича<sup>1</sup>, який раніше брав активну участь у заходах пов'язаних із виконанням рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич<sup>2</sup>, провести аналіз ухваленої Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації, а також взяти участь у наступних запланованих заходах Проекту.

Загальною метою цього аналізу є висвітлення елементів у Національній стратегії і її Плану заходів, які потребують доопрацювання, та надання українським органам влади рекомендацій щодо заходів загального характеру, що потрібно передбачити у вказаних документах та в подальшому імплементувати з метою вирішення проблеми невиконання судових рішень і виконання рішень в групі справ Бурмич. Отже, цей аналіз також допоможе вдосконалити прийняту Національну стратегію та План заходів щодо її реалізації.

Цей аналіз підготовлено на основі Національної стратегії та її Плану заходів, які були подані Міністерством юстиції України. Експерт також використовував надану Проектом низку документів<sup>3</sup> та відповідне чинне українське законодавство, що стосуються виконання рішень у групі справ Бурмич. Крім того, за сприяння Проекту було проведено дві робочі зустрічі з представниками Секретаріату Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Міністерства юстиції України та Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини Ради Європи для обговорення питань, пов'язаних із стратегічними документами та підходами до проведення аналізу. Отже, під час підготовки цього аналізу було також враховано коментарі та зауваження зацікавлених сторін.

Для підготовки аналізу було постановлено завдання проаналізувати надані стратегічні документи в контексті їхнього співвідношення з належним українським законодавством та чинними принципами і вимогами щодо форми, змісту для забезпечення імплементації

---

<sup>1</sup> Пан Руслан Сидорович є партнером юридичної фірми ARIO та народним депутатом України VIII скликання.

<sup>2</sup> До рішень Європейського суду з прав людини у групі справ Бурмич належать: «Жовнер проти України» (Zhovner v. Ukraine) (2004), група справ «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine) (2009); група справ «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine) (2017)

<sup>3</sup> Серед цих документів: рішення КМ РЄ щодо нагляду за виконанням рішень у групі справ Бурмич, Меморандум про справи, розглянуті КМ РЄ стосовно невиконання чи несвоєчасного виконання рішень національних судів в Україні, загальні рекомендації та висновки третього щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні», проекту національної стратегії (розробленої за підтримки проекту Ради Європи) від 2019 р. 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», експертні документи, підготовлені Проектом в контексті вирішення проблеми невиконання судових рішень.

необхідних заходів загального характеру, покликаних виконати рішення у групі справ Бурмич. Також окрему увагу було зосереджено на наданні рекомендацій щодо комплексного законодавчого пакету для вирішення першопричин системної проблеми невиконання, узгодженого з вимогами практики ЄСПЛ та Національної стратегії, на розробці якого неодноразово наголошував КМ РЄ в своїх останніх рішеннях.

## **Загальні висновки**

Факт розробки Національної стратегії та Плану заходів, безумовно, є позитивним кроком, покликаним на вирішення констатованої системної проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень. Водночас загальна ідентифікація проблеми є недостатньою для виконання міжнародно-правових зобов'язань, взятих на себе Україною, перед Радою Європи. Деякі положення Національної стратегії та Плану дій є спірними з позиції якості реформи, а деякі є настільки декларативними та неточними, що в процесі їхньої імплементації мета та суть заходів загального характеру можуть не збігатися. Зокрема, аналізовані документи містять ряд недоліків, які ставлять під сумнів вирішення проблем, але й мають потенціал створити нові. Зокрема, такі недоліки документів можна поділити, умовно, щодо форми та щодо змісту.

## **Щодо форми стратегічних документів**

Коментарі щодо форми документів частково охоплюють і змістовне наповнення, проте це радше претензія щодо системної проблеми Національної стратегії та Плану заходів щодо некомплексного викладу та формулювання дійсно важливих стратегічних та тактичних елементів реформи виконання судових рішень. Зокрема, в цій частині, можна виділити такі структурні недоліки як:

- 1) Декларативність щодо пунктів, які повинні бути чітко визначені. Чіткість формулювання є не лише однією з вимог дотримання принципу верховенства права – юридичної визначеності, а й запорукою того, що поставлені Національною стратегією цілі будуть імplementовані у безпосередні заходи загального характеру саме так, що будуть здатні вирішити структурні елементи проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень. Зокрема, серед іншого, в Національній стратегії та Плані заходів задекларовано ряд законодавчих змін, які, безумовно, необхідно провести, проте з цих документів часто випадає інформація, в якій саме частині та до яких саме законів такі зміни потрібно вносити.
- 2) Відсутність конкретики щодо суб'єктів виконання конкретних заходів. Відповідно Верховна Рада України не перебуває серед суб'єктів, відповідальних за виконання низки заходів, що полягають у підготовці законопроектів. До того ж індикатором досягнення заходу, що стосується законопроекту, визначається реєстрація такого у Верховній Раді України, що суперечить принципам передбачуваності та застосовуваності таких змін, адже, за своєю природою, вони є незавершеними.
- 3) Урядом була недотримана процедура повного циклу публічної політики, в межах якої необхідно було розробити «Зелену та Білу книги», які б усунули ряд неточностей та внесли багато конкретики в Плані заходів. Зокрема, через залучення зацікавлених у реформі осіб, які б взяли активну участь в ідентифікації структурних елементів проблеми та запропонували зміни, які обов'язково мали б знайти своє відображення в оновленому Плані заходів.
- 4) Відсутність зазначеного фінансового забезпечення реалізації Національної стратегії. Парадоксально що вирішення системної проблеми, де ключову роль відіграє саме виконання фінансових зобов'язань не передбачає належного фінансового підґрунтя. Звісно, станом на написання цього аналізу точна сума заборгованостей за судовими рішеннями невідома, й аудит такої передбачений у Плані заходів, проте заява, що реалізація Національної стратегії не потребує фінансового супроводу, не відповідає дійсності.

## **Щодо змісту стратегічних документів**

Змістовне наповнення Національної стратегії та Плану заходів потребує суттєвого доопрацювання. Зокрема, це стосується такого:

- 1) Урядом було ідентифіковано проблему відсутності засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень судів. У такому формулюванні проблеми неправильно визначено причино-наслідковий зв'язок. Водночас, крім констатації такого факту, Уряд в обох документах зазначав необхідність удосконалення засобів юридичного захисту, проте ніяк не наголосив на тому, які засоби юридичного захисту повинні бути удосконалені, а у випадку з первинним формулюванням «відсутність», які нові засоби юридичного захисту повинні бути створені.
- 2) Відсутність будь-якої інформації щодо розвитку інститутів виконавців призводить до того, що фундамент, закладений в 2016 році разом із створенням інституту приватних виконавців, не є використаний для продовження будівництва системи, яка буде спроможна забезпечити виконання судових рішень.
- 3) Автоматизація виконавчого провадження, передбачена в Національній стратегії та Плані заходів, аж ніяк не передбачає створення інститутів та механізмів щодо автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування, а також щодо автоматизованого стягнення боргу.
- 4) Бюджетні виплати за наявною заборгованістю надто малі, а передбачений аудит наявної заборгованості держави за судовими рішеннями, боржниками за якими є державні підприємства, не здатний забезпечити повної картини стану невиконання судових рішень.
- 5) Пропозиції щодо створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, не лише не вирішують проблеми невиконання судових рішень, але й можуть її поглибити.

#### **Щодо співвідношення стратегічних документів з відповідним національним законодавством**

Серед національного законодавства, на якому ґрунтується виконання судових рішень та здійснювався цей аналіз, є: Конституція України, ЄКПЛ, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс, Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини», «Про гарантії виконання судових рішень», «Про бюджет на 2021 рік», «Про Конституційний Суд України, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», Бюджетний кодекс, Постанова Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України», Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.09.2020 р. №1218-р «Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року».

На основі проведеного аналізу Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації, було надано **такі рекомендації** в контексті необхідних законодавчих змін:

1. Внесення змін до процесуальних кодексів, Законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів, щодо переходу України на приватну модель виконання судових рішень із поступовим зменшенням ролі Державної виконавчої служби аж до повної її ліквідації.
2. Внесення змін до процесуальних кодексів, законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження», інструкцій із діловодства відповідних судів та інших нормативно-правових актів щодо посилення судового контролю за виконанням судових рішень.
3. Створення єдиної бази судових рішень із відповідною категоризацією справ, яка буде забезпечувати повне виконання судових рішень.
4. Внесення змін до процесуальних кодексів, законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про

виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів щодо автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування.

5. Внесення змін до процесуальних кодексів, законів України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження» та інших нормативно-правових актів щодо автоматизованого стягнення боргу.
6. Проведення аудиту усіх невиконаних справ, зокрема й тих, де боржниками не є органи державної влади або місцевого самоврядування чи державні підприємства, щодо загальної кількості осіб та загальної суми боргу.
7. Внесення змін до статті 1 Закону України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» щодо дефініції «рішення».
8. Внесення відповідних змін до законодавства щодо посилення інституційної спроможності підкомітету Верховної Ради України з питань виконання рішень ЄСПЛ.
9. Внесення відповідних змін до законодавства щодо закріплення за відповідним віцепрем'єр-міністром питань координації центральних органів виконавчої влади щодо виконання рішень ЄСПЛ.

## Вступ

1. Запропоновані до аналізу Національна стратегія та План заходів за своєю природою є документами, які повинні бути спрямованими на вирішення системної проблеми порушення статті 6 та статті 13 ЄКПЛ, та є наслідком дисфункції судової влади в Україні.

2. Варто зауважити, що вперше важливість саме виконання судових рішень констатовано в 1997 році, у рішенні Європейського суду з прав людини (надалі - ЄСПЛ) *Горнсбі проти Греції*. Символічно, що саме у 1997 році Україна набула членства у Раді Європи. Разом з тим, як зазначається у рішеннях *Юрій Миколайович Іванов проти України*, *Бурмич та інші проти України* та ряді інших рішень ЄСПЛ, ситуація з виконанням рішень не лише не покращується, але й системно погіршується.

3. Рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 26 Закону України «Про виконавче провадження» № 2-р(II)/2019 від 15 травня 2019 року визначено, що на державу покладається позитивний обов'язок забезпечити виконання судових рішень, тобто обов'язок створити систему виконання судових рішень, яка була б ефективною як у теорії, так і на практиці, та гарантувала б їхнє виконання без неналежних затримок. Відповідно створення дієвого механізму з забезпечення державою цього позитивного обов'язку є також дотриманням державою гарантії захисту прав та інтересів осіб, реального поновлення їхніх прав.

4. Така думка ґрунтується на тому, що однією із загальноприйнятих ознак демократії, принципів організації та функціонування державної влади є її поділ на законодавчу, виконавчу та судову. Відповідно системна дисфункція судової влади в Україні не лише порушує статті 6 і 13 ЄКПЛ та статтю 129-1 Конституції України, але й становить загрозу демократії як такій. Важливо наголосити, що у ряді своїх консультаційних висновків щодо різних питань Європейська комісія за демократію через право зазначала, що Україна належить до країн молодшої та несталої демократії. Тому забезпечення ефективного механізму виконання судових рішень можна вважати одним із наріжних каменів щодо побудови дієвої та сталої демократії в Україні.

5. Окрім того, стаття 9 Конституції України регламентує міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такими, що є частиною українського законодавства. Тому гарантії прав людини, закріплені статтями 6 та 13 ЄКПЛ, є частиною українського правового поля. Отже, забезпечення виконання заходів загального характеру, визначених відповідними пілотними рішеннями ЄСПЛ, є не лише виконанням Україною своїх міжнародних зобов'язань, як держави-члена Ради Європи, а й передусім виконанням зобов'язань перед своїми громадянами для утвердження загальноновизнаних прав людини.

6. На підставі отриманих результатів у 2020 році були розроблені суттєві документи в межах процесу вирішення системної проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень, а саме було схвалено Національну стратегію та підготовлено План заходів щодо її реалізації. Важливо наголосити, що оновлений План заходів станом на 9 березня 2021 року ще не було схвалено.

7. Звісно, розробка подібних документів критично необхідна для проведення реформ у сфері виконання судових рішень та вирішення наявних системних проблем, проте також варто наголосити на недоліках цих документів як за формою, так і за змістом.



8. Отже, насамперед необхідно проаналізувати Національну стратегію та План заходів з огляду їхньої відповідності загальним принципам права та чинним нормативно-правовим актам, а також провести дослідження структури обох документів із позиції можливості їх імплементації у вже безпосередні заходи загального характеру. Крім того, вкрай важливо звернути увагу на зміст, закладений в цих документах, релевантність пропонованих заходів та змін до нормативно-правових актів. Унаслідок аналізу Національної стратегії та Плану заходів будуть запропоновані додаткові та альтернативні заходи загального характеру, зокрема через внесення відповідних змін до українського законодавства.

## **1. Загальні коментарі щодо Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації**

9. Перш ніж перейти до коментарів щодо розроблених урядом документів, важливо зазначити, що сам факт прийняття Національної стратегії та розробки Плану заходів є, безумовно, позитивним кроком, що робить Україну ближчою до вирішення наявної системної проблеми та виконання зобов'язань, покладених на неї згідно з рішеннями групи справ Бурмич.

10. Водночас важливо наголосити, що робота над складанням стратегії та тактики реформи не є заходом загального характеру, а тому є лише свідченням про намір вжити заходи, які очікуються від України. Зокрема, лише розробка та імплементація конкретних заходів, зокрема й передбачених у Плані заходів, може вважатися виконанням зобов'язань перед Радою Європи. Натомість Національна стратегія та План заходів є дорожньою картою, що координує підхід до вирішення проблеми, але не є заходом загального характеру в розумінні рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич.

## **2. Окремі зауваження щодо Національної стратегії та Плану заходів щодо її реалізації**

### **2.1. Щодо форми**

#### **2.1.1. Декларативність**

11. Вимога до форми документа є одним з ключових елементів у підготовці та проведенні кожної реформи. Документ повинен бути логічно структурований та повною мірою розкривати ті проблеми, яких він торкається. У випадку недотримання цих принципів, текст документа може призвести не лише до різночитань окремих його пунктів, але й до неправильної імплементації тих орієнтирів, які були закладені в суті відповідної реформи.

12. Зокрема, національна стратегія та план заходів у цілому утворюють систему стратегічного та тактичного планування реформи виконання судових рішень. Національна стратегія повинна ґрунтуватися на відповідній декларації як загальних, так і конкретних проблем та причин їхньої появи, а також, відповідно, містити вирішення до кожної із них. Водночас, план заходів повинен розкривати максимально докладно кожну запропоновану дію в реалізації реформи та утворювати її дорожню карту.

13. Що стосується прийнятої Національної стратегії та розробленого до неї Плану заходів, то вони не утворюють цієї ідеальної сукупності стратегічного та тактичного документів. Зокрема, Національна стратегія виокремлює основні причини виникнення проблеми невиконання рішень судів і стратегічні напрямки, проте через брак у ній деталізації таких План заходів повною мірою не розкриває, в чому буде полягати той чи інший захід для усунення тієї чи іншої проблеми. Тому Національна стратегія залишається радше документом, що декларує саму наявність проблеми, а не її структурні елементи із відповідною деталізацією, і як наслідок – План заходів не передбачає відповідних кроків для усунення конкретних проблем. Проблема відсутності конкретизації повністю пронизана крізь обидва документи.

14. Як приклад, пп. 3 п. 1 Плану заходів декларує необхідність внесення змін до законодавства щодо запровадження ефективної процедури попереднього розгляду

законопроектів про надання соціальних гарантій з метою запобігання прийняттю актів законодавства без відповідного фінансового забезпечення. Водночас відсутність хоча б приблизних орієнтирів щодо того, які закони потребують змін, може викликати невизначеність і як наслідок – некомплексність реформи. Незрозуміло чому автори Плану заходів вирішили відмовитися від формулювання, закладеного в Плані заходів, розробленому на 2020 рік, де передбачено саме внесення змін до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», що за своїм змістом є набагато конкретнішим.

15. Крім цього, п. 4 Плану заходів передбачає необхідність проведення порівняльного аналізу, моніторингу законодавства та підготовку проекту закону щодо судового контролю за виконання судових рішень. Водночас ні Національна стратегія, ні План заходів не дають відповіді на питання, якими автори цих документів бачать перспективи розвитку судового контролю за виконанням судових рішень. Відповідно для зацікавлених осіб майбутні заходи загального характеру продовжують бути незрозумілими. Особливо викликає занепокоєння невизначеність у цьому питанні, зважаючи на те, що судовий контроль за виконанням рішень є конституційною гарантією згідно із статтею 129-1 Конституції України.

16. Також можна згадати, що пп. 1 п. 9 Плану заходів чітко передбачає проведення аудиту заборгованості державних підприємств за судовими рішеннями, а пп. 2 цього пункту проведення аналізу причин утворення заборгованості. Внаслідок цих двох заходів передбачається внесення відповідних змін до законодавства, але відсутня будь-яка інформація, в частині чого такі зміни будуть стосуватися: чи це стосується змін до Закону України «Про бюджет України» на відповідний рік, чи це стосується внесення змін до законодавства із запобігання виникненню заборгованості. Зокрема, як видно із наведених прикладів, недостатньо лише вказати на потрібності відповідних змін до законодавства, але й чітко зазначити конкретний закон або ж конкретні сфери регулювання, що підлягають змінам.

## **2.2. Передбачуваність, застосовуваність і строки виконання**

17. Згідно зі статтею 8 Конституції України, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Однією з його невід'ємних складових є юридична визначеність. Зокрема, при підготовці будь-яких документів держава зобов'язана дотримуватися юридичної визначеності, що, окрім іншого, означає: документ повинен бути передбаченим, зокрема, складений так, щоб особа без юридичної освіти змогла розібратися та передбачити правові наслідки, які настають за ним. До того ж одним із елементів юридичної визначеності при підготовці документів є придатність до застосовування на практиці, а також ефективність у майбутньому застосуванні (на цьому наполягає Європейська комісія за демократію через право у п. 51 Доповіді № 512/2009 від 4 квітня 2011 року).

18. У Плані заходів щодо кожного заходу передбачено індикатор досягнення, тобто готовий аналіз, звіт, проект закону чи інше. Наприклад, у I, II, III та IV розділах Плану заходів з різних заходів у індикаторі досягнення передбачено «проект закону зареєстровано у Верховній Раді України», у зв'язку з чим може виникати невизначеність під час опрацювання документа.

19. Підготовка відповідного заходу загального характеру не може завершуватися на етапі реєстрації законопроекту у Верховній Раді України. План заходів розроблений щодо реалізації Національної стратегії, яка покликана вирішити системну проблему невиконання та тривалого виконання судових рішень. Тому План заходів фактично передбачає «напівзаходи», що не спричиняють та не можуть спричинити юридичні наслідки, які будуть нести за собою вирішення проблеми.

20. План заходів містить графу відповідальних за виконання конкретного заходу. Однак лише два заходи, індикатором виконання яких є законопроект, передбачають

відповідальність Верховної Ради України (за згодою)<sup>4</sup>, три заходи не передбачають відповідальності парламенту, але містять в переліку відповідальних – «інші зацікавлені органи державної влади»<sup>5</sup>. Водночас п'ять заходів повністю виключають відповідальність Верховної Ради України<sup>6</sup>.

21. Звісно, захід загального характеру не може бути досягнутим на стадії реєстрації документа. Отже, для забезпечення верховенства права та реалізації ефективного застосування закону, коректним індикатором досягнення заходу повинна бути завершена процедура, що складається з етапів: а) реєстрації законопроекту; б) ухвалення такого Верховною Радою України; в) набрання чинності законом; г) розробки та набрання чинності відповідними підзаконними актами; г') ефективною реалізації прийнятої державної політики.

### 2.3. Застосування повного циклу публічної політики

22. Варто наголосити, що в Україні існує процедура, яка покликана забезпечити системність та всеохопність проведення реформ. Це процедура повного циклу публічної політики, яка впроваджена з урахуванням вимог українського законодавства щодо пріоритетності інтеграції України в європейський економічний, правовий простір. У Верховній Раді VIII скликання України було створено міжфракційне об'єднання «За впровадження повного циклу публічної політики». Основним орієнтиром закладених принципів, якими повинна користуватися Україна при підготовці комплексних реформ, є Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016 р.), що була підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса (Президента Європейського парламенту 2002-2004 років)<sup>7</sup>.

23. Зокрема, у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України<sup>8</sup> чітко зазначено, що офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроекту має передувати подання до профільного комітету Верховної Ради України так званої «Білої книги» – документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроекту та заходи, які пропонується здійснити та є невід'ємним складником повного циклу публічної політики.

24. Згідно із повним циклом публічної політики, «Білій книзі» передують: 1) формування політичного порядку денного конкретної реформи, тобто визначення мети, перешкод та нормативно-правових, інституційних, бюджетних змін, які мають бути здійснені; 2) консультації із зацікавленими сторонами, провідними науковцями, фахівцями та експертами, громадськими активістами, які покликані спрогнозувати соціальні ризики, мобілізувати підтримку зацікавлених груп та нейтралізувати супротив корупційних груп; 3) складання «Зеленої книги» проблем, що є підсумком проведених консультацій. Своєю чергою вже на основі «Зеленої книги», формується «Біла книга», яка повинна передбачати нормативно-правові, адміністративні, інституційні та бюджетні зміни. Кожна із змін має бути сформульована у форматі «що потрібно скасувати, що потрібно змінити, що потрібно створити нове»<sup>9</sup>;

<sup>4</sup> пп. 3, пп. 5 п. 1 Плану заходів.

<sup>5</sup> пп. 2 п. 2; пп. 4 п. 3; пп. 3 п. 9 Плану заходів.

<sup>6</sup> пп. 4 п. 3, пп. 3 п. 4, пп. 2 п. 5, пп. 2 п. 6, пп. 1 п. 8 Плану заходів

<sup>7</sup> Див. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>

<sup>8</sup> Див. п. 2 Постанови Верховної Ради України від 17.03.2016 р.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19#Text>

<sup>9</sup> Довідка щодо впровадження повного циклу публічної політики: <http://itd.rada.gov.ua/PublicPolicy>

25. Своєю чергою після складання «Білої книги» відбувається: 1) проведення слухань на базі парламентського комітету чи кількох комітетів; 2) проведення парламентських слухань, особливо у разі масштабної реформи; 3) прийняття законопроектів у Верховній Раді та прийняття інших необхідних нормативно-правових актів та впровадження їх<sup>10</sup>.

26. Зокрема, певні елементи повного циклу публічної політики присутні у Національній стратегії та її Плані заходів, проте важливо зазначити, що ефективність цієї моделі проявляється в її комплексності. Зокрема, в аналізованих документах відсутні певні обов'язкові складники, наприклад «Зеленої» та «Білої книги». Крім того, незрозуміло, як передбачено нейтралізувати супротив груп, чиї корупційні інтереси будуть порушені впровадженою реформою, або відсутність чіткого формулювання нормативно-правових, адміністративних, інституційних та бюджетних зміни, що порушує той принцип конкретизації, який закладений у суті «Білої книги».

#### **2.4. Фінансове забезпечення**

27. Фінансове забезпечення кожної реформи є ключовим для ефективної та успішної її імплементації. Згідно із рішеннями у групі справ Бурмич, держава зобов'язана прийняти заходи загального характеру, які, зокрема, за своєю природою потребують належного фінансування.

28. Зокрема, План заходів передбачає різноманітні кроки, які покликані на забезпечення проведення комплексної реформи. У процесі виконання Національної стратегії, серед іншого, передбачається підготовка звітів, моніторингів, консультацій та інше.

29. Водночас останній розділ Національної стратегії передбачає, що її реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат у рамках державного бюджету<sup>11</sup>.

30. Відповідно незрозуміло, в якому значенні застосовується термін «реалізація стратегії», адже остання спрямована на виконання заходів загального характеру, отже цілком можна тлумачити реалізацію як виконання цих заходів і вирішення системної проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень, а тому виникає непорозуміння, як проблема, що має явний фінансовий характер, повинна бути вирішена без належного фінансового забезпечення; зокрема в частині виплати вже наявних грошових заборгованостей.

31. Звісно, елементом проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень є, серед іншого, відсутність інформації про загальну суму заборгованості держави за невиконаними рішеннями. Проте це ніяк не свідчить про те, що реалізація Національної стратегії не потребує фінансового забезпечення, а радше таке забезпечення буде залежати від результатів конкретних дій, передбачених у Плані заходів, таких як аудит наявної заборгованості. Важливо також наголосити, що, навіть якщо під додатковими матеріальними витратами у рамках державного бюджету на забезпечення реалізації Національної стратегії малося на увазі витрати на процедурне її виконання, то це також неможливо здійснити без належних фінансових витрат.

32. Наприклад, пп. 3, пункту 5 Плану заходів передбачають підвищення професійного рівня суддів, державних та приватних виконавців та інших представників державних органів, а пп. 3 п. 11 – підвищення професійного рівня суддів та осіб, які здійснюють примусове виконання

---

<sup>10</sup> Там само.

<sup>11</sup> Див. докладніше пункт щодо фінансового забезпечення Національної стратегії «Розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року», від 30.09.2020 р. №1218-р»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80#Text>

судових рішень і рішень інших органів. Ці та інші заходи, передбачені в Плані заходів, не будуть та не можуть бути виконані без належного фінансування на реалізацію Національної стратегії.

33. Що стосується цього пункту Національної стратегії, то у ньому має бути вказано, що її реалізація потребує бюджетного фінансування. Бюджетне фінансування, яке необхідно закласти для вирішення цієї системної проблеми, можна поділити на 3 блоки: 1) Видатки державного бюджету для проведення відповідних аналізів та аудитів, а також видатки, які необхідно закласти на підвищення професійної кваліфікації зазначеної категорії осіб, – цю групу необхідно проаналізувати та скласти в найкоротші строки, вказавши конкретну суму у самій Національній стратегії; 2) Видатки державного бюджету щодо виплат за відповідними рішеннями судів – необхідно зазначити як видатки, що будуть затверджені після відповідного аудиту; 3) Видатки державного бюджету по імплементації законопроектів, які будуть вноситися до Верховної Ради України як заходи загального характеру.

34. Для визначення необхідної суми бюджетних видатків на реалізацію Національної стратегії потрібно залучати усіх зацікавлених осіб. Наприклад, у процесі аудиту сум зобов'язань держави за судовими рішеннями у так званих соціальних категоріях (пенсії, соціальні виплати, тощо) братимуть участь: Міністерство юстиції України, Міністерство соціальної політики, Міністерство фінансів, Пенсійний фонд, Державна казначейська служба, інші органи державної влади. Окрім того, при розрахунку строків, у межах яких держава матиме можливість за рахунок відповідних бюджетних коштів виконувати ті чи інші заходи, братимуть участь й інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, оскільки при значних сумах, передбачення таких витрат у державному бюджеті впливатиме на зведений бюджет держави.

## **2.5. Щодо змісту**

### **2.5.1. Необхідність чітко визначення: відсутність чи удосконалення**

35. Очевидно, що для проведення системної реформи необхідно ідентифікувати структурні дороговкази та докладно конкретизувати їхній зміст та шляхи подолання наявних проблем. Проте, як Національна стратегія, так і План заходів до неї часто не містять цих обов'язкових елементів конкретизації.

36. Зокрема, однією зі структурних причин виникнення проблеми Національна стратегія вказує «відсутність засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень судів»<sup>12</sup>. Однак у Національній стратегії зазначено, що для її реалізації передбачається «удосконалення засобів юридичного захисту з метою виконання рішень судів», так само як План заходів у п. 11 передбачає проведення аналізу засобів юридичного захисту, проведення аналізу практики застосування таких заходів та вжиття заходів для покращення адміністративної практики виконання рішень судів.

37. А отже, по-перше, формулювання проблеми як «відсутність» цих засобів прямо суперечить заходам щодо їхнього удосконалення. По-друге, у формулюванні проблеми як відсутність засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень судів порушений причинно-наслідковий зв'язок, що спричиняє грубу логічну помилку, оскільки саме неефективність таких засобів і спричиняє невиконання та тривале виконання судових рішень, а тому і порушення статті 6 ЄКПЛ.

---

<sup>12</sup> Див. докладніше Національну стратегію Національної стратегії «Розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року», від 30.09.2020 р. №1218-р: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80#Text>

38. Уряду варто конкретизувати, які саме ефективні засоби юридичного захисту планується запровадити в рамках Національної стратегії. Для прикладу, ними могли б бути відповідні елементи судової реформи в частині, яка стосується якості судових рішень та їхньої виконуваності. Цей пункт перебуває у нерозривному зв'язку із запровадженням ефективного судового контролю за виконанням судових рішень; поглибленням реформи виконання судових рішень у частині посилення інституційної спроможності осіб, наділених повноваженнями виконувати судові рішення, належної їхньої вмотивованості і засобів запобігання конфліктам інтересів; удосконалення законодавства, що стосується передусім так званої соціальної категорії справ, у частині створення механізмів захисту прав особи, в разі неправильного нарахування та перерахунку відповідних соціальних виплат; удосконалення процесуального законодавства у частині встановлення механізмів запобігання надмірній тривалості розгляду справ (направлення справ на повторний розгляд, питання експертиз тощо).

### **2.5.2. Модель органу(ів) виконавчого провадження**

39. Одним зі «структурних дороговказів» реформи виконання судових рішень є визначення моделі такого виконання, а саме наявність або лише державних органів виконання, або лише приватних, або ж функціонування змішаної моделі таких органів.

40. Донедавна в Україні була передбачена лише державна виконавча служба, проте внаслідок реформи 02.06.2016 року, разом із прийняттям нового Закону України «Про виконавче провадження» та Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», паралельно до державної виконавчої служби було створено інститут приватних виконавців. Ця реформа була одним із елементів заходів загального характеру України, покликаною розв'язати проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень. Варто наголосити, що КМ РЄ в своєму останньому рішенні від 9 березня 2021 р. «привітав нещодавні законодавчі реформи, що розширюють повноваження приватних виконавців, однак вони все ще не вирішують основних питань, пов'язаних із виконанням рішень у групі справ Бурмич»<sup>13</sup>. Проте ні реформою 2016 року, ні в документах, що є предметом цього аналізу, не зазначаються перспективи розвитку системи виконання, тобто чи змішана система є перехідним етапом для запровадження повністю приватного інституту виконавців, чи наявність змішаної моделі є достатньою та ефективною для розв'язання системної проблеми невиконання судових рішень, на якій неодноразово наголошують КМ РЄ та ЄСПЛ.

41. Зокрема, якщо в Україні доцільне саме існування змішаної моделі, то з аналізу Національної стратегії та Плану заходів також незрозуміло, по-перше, чи буде передбачено у майбутньому законодавчий механізм передачі функцій виконання судових рішень, де боржником є державне підприємство, приватним виконавцем, із метою уникнення конфлікту інтересів. Такий механізм, наприклад, функціонує в Болгарії з 2005 року, де судові рішення проти державних підприємств виконують виключно приватні виконавці, саме з метою уникнення конфлікту інтересів.

### **2.5.3. Автоматичне виконання судових рішень та автоматизоване стягнення боргу**

42. Надзвичайно важливим елементом реформи виконання судових рішень є автоматизація такого процесу, тобто запровадження інститутів автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування, а також автоматизованого стягнення боргу у всіх категоріях справ. Проте варто зазначити, що ні Національна стратегія, ні План заходів не містить відомостей щодо потенційної наявності чи відсутності такого інституту стягнення.

---

<sup>13</sup> Див. рішення КМ РЄ від 9-11 березня щодо нагляду за виконанням групи справ Бурмич: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1b20c](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1b20c)

43. Зокрема, Національна стратегія у причинах виникнення проблеми, а План заходів у п. 8 передбачають заходи щодо удосконалення автоматизації процесу виконавчого провадження та внесення відповідних змін до законодавства. Однак під автоматизацією виконавчого провадження не передбачається питання ні автоматичного виконання судового рішення, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування, ні автоматичного стягнення боргу, а лише створення електронної системи для забезпечення аналізу і збору інформації про виконання судових рішень.

#### **2.5.4. Аудит невиконаних судових рішень та наявного за ними боргу**

44. Важливо також відокремити проблему забезпечення бюджетної спроможності держави. Наприклад, Національна стратегія декларує серед стратегічних напрямків, зокрема, і належне фінансування видатків на погашення заборгованості за рішеннями судів, а п. 9 Плану заходів передбачає аудит наявної заборгованості держави за судовими рішеннями, боржниками за якими є державні підприємства до II кварталу 2021 року.

45. Зокрема, бюджетна програма КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою», встановлює кількість заявників, що обліковуються в Державній казначейській службі України за цією програмою, в кількості 62 159 осіб, а борг у сумі – 5 022 073 536,82 грн<sup>14</sup>(це ще до результатів аудиту загального боргу державних підприємств за рішеннями суду). Водночас, наприклад, розподіл видатків Державного бюджету України на 2021 рік<sup>15</sup> за цією програмою встановлює лише 100 000 000,00 грн на виконання судових рішень, що набрали законної сили. Паралельно із вищезгаданою бюджетною програмою існує програма КПКВК 3601170 «Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України», яка передбачає 42 377 400,00 грн на виконання саме рішень ЄСПЛ<sup>16</sup>. Відповідно, зважаючи на те, що станом на написання цього аналізу ні загальна сума заборгованості за невиконаними рішеннями, ні кількість осіб, що очікують на таке виконання, невідомі, а Міністерство юстиції України оперує сумами, які будуть ще доповнюватися внаслідок аудиту, передбачені на 2021 рік бюджетні видатки є значно нижчими, ніж необхідні.

46. Крім цього, якщо пп. 3 п.9 Плану заходів передбачає підготовку законопроекту «Про бюджет України на 2022 рік» із урахуванням проведеного аудиту, то виконання такого заходу є малоімовірним, зважаючи на відповідну бюджетну процедуру та строки виконання цього аудиту. Наприклад, пп.1 п.9 Плану заходів передбачає строк виконання аудиту – II квартал 2021 року. Водночас Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проєкт Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, після чого відбувається складення та подання бюджетних запитів, а до 15 вересня Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проєкту закону про Державний бюджет України та подає його разом із відповідними матеріалами Верховній Раді України та Президенту України. Тому виникають сумніви щодо можливості підготовки цього аудиту та інтеграції його результатів у відповідні бюджетні запити та проєкт бюджету на 2022 рік у необхідний термін.

#### **2.5.5. Створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв**

<sup>14</sup> Інформація щодо судових рішень, що обліковуються в Державній казначейській службі України за КПКВК 3504040 «Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою», станом на 05.03.2021 року: <https://www.treasury.gov.ua/ua/diyalnist/vikonannya-sudovih-rishen/pro-stan-ta-termini-pererahuvannya-koshtiv-za-rishennyami-sudiv>

<sup>15</sup> Див. Закон України «Про державний бюджет України на 2021 рік» за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

<sup>16</sup> Паспорт бюджетної програми на 2021 рік за КПКВК 3601170: <https://minjust.gov.ua/files/general/2021/02/09/20210209133131-29.doc>

47. Незважаючи на те, що пп. 3 п.2 Плану заходів передбачає лише проведення консультацій із зацікавленими органами щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами, такий захід є нелогічним та суперечить як Національній стратегії, так і Плану дій, Зокрема, якщо ці державні підприємства володіють коштами, необхідними для виплати боргів згідно із рішеннями суду, то чому вони не виконують їх добровільно, без процедури примусового виконання судових рішень. Своєю чергою, якщо ці підприємства не володіють такими коштами, тоді виникає логічне запитання доцільності їхнього існування, оскільки вони будуть брати на себе все нові зобов'язання, очікуючи державних субсидій на виділення грошей у цей небюджетний фонд; як наслідок – системна проблема невиконання судових рішень буде лише поглиблюватися.

### **3. Заходи та зміни до законодавства**

#### **3.1. Рекомендації щодо моделі системи виконавців**

48. Уже зазначалося, що при наявності сьогодні в Україні змішаної моделі виконавців уряд не визначає на візіонерському рівні, який потенціал розвитку такої системи, чи, можливо, навіть імплементація іншої моделі. Зокрема, зважаючи на специфіку українського правозастосування та іноземний досвід, доречно було б забезпечити процес переходу України повністю на систему, в якій держава передавала б повноваження виконувати судові рішення приватним виконавцям. Важливо наголосити, що, як у рішеннях ЄСПЛ, так і у вищезгаданому рішенні Конституційного Суду України позитивний обов'язок держави, крім випадків, коли вона є безпосередньо боржником, полягає не у виконанні судових рішень, а у побудові системи, що забезпечить таке виконання, а тому буде «форпостом» у захисті прав людини.

49. Зокрема, процес побудови повністю приватного сектору виконання судових рішень, однозначно, потребує не лише якісної покрокової стратегії, але й повинен бути розрахований на перспективу. Тому стратегічно ринок надання послуг приватних виконавців повинен розростатися разом із рівнопропорційним поступовим скороченням Державної виконавчої служби, аж до повної її ліквідації. Що стосується, безпосередніх тактичних кроків, то для уникнення гіпотетично можливого соціального несприйняття повністю приватного сектору, такі дії повинні містити, зокрема, і передачу приватним виконавцям функції на виконання, що важливо, справ про соціальне забезпечення населення із подальшим повним зрівнянням мандатів із державними виконавцями по усіх категоріях справ, зокрема й які стосуються стягнень із державних підприємств.

#### **3.2. Рекомендації щодо реформи судового контролю**

50. Важливим також є той чинник, що ні Національна стратегія, ні План заходів не приділяють належної уваги судовому контролю за виконанням судових рішень, особливо зважаючи на те, що він є конституційною гарантією згідно із статтею 129-1 Конституції України. Така гарантія повинна бути якісно імplementована в усі процесуальні закони, зокрема Цивільний процесуальний кодекс, Господарський процесуальний кодекс. Своєю чергою Кодекс адміністративного судочинства України, який містить цілий розділ, присвячений судовому контролю за виконанням судових рішень, повинен перебувати у процесі постійного удосконалення та поглиблення такого контролю щодо усіх категорій справ.

51. Накладання на суд функції контролю за виконанням судових рішень неможливе без відповідних змін до чинних інструкцій із діловодства відповідних судів щодо порядку передачі справи у судовий архів. Зокрема, оскільки виконання судового рішення є невід'ємним



елементом судочинства та досягнення справедливості, а право на доступ до правосуддя є ілюзорним без можливості виконати таке рішення, для забезпечення прав людини, та, зокрема, статей 6, 13 ЄКПЛ та виконання статті 129-1 Конституції України, передача судової справи з винесення рішення, яке набуло статус остаточного, в архів повинна здійснюватися лише після завершення етапу виконання цього судового рішення, а компетенція суду контролювати перебіг виконання рішення суду повинна бути не лише задекларованою в Конституції, але й ефективно імplementованою в діловодство того суду (судді), що виніс таке рішення.

### **3.3. Рекомендації щодо створення єдиної бази судових рішень із відповідними категоріями**

52. Насамперед відсутність достатніх даних як у Національній стратегії, так і в Плані заходів щодо автоматизації виконавчого провадження вже зазначалося як суттєва проблема цих двох документів. Проте, серед іншого, важливо наголосити на необхідності створення уніфікованої бази усіх судових рішень, що буде функціонувати як єдина система судових рішень та буде здійснювати ефективний розподіл їх за категоріями, насамперед за тими, які необхідні для ідентифікації цих справ як виконаних/невиконаних; залежно від суб'єкта боржника та інших категорій, які впливають на вирішення проблеми невиконання і тривалого виконання судових рішень та визначення важливих структурних елементів проблеми. Така система повинна функціонувати на базі єдиного державного реєстру судових рішень, адміністрування якої може бути доцільно доручити Державній судовій адміністрації України.

### **3.4. Рекомендації щодо автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування**

53. Розглядаючи питання автоматичного виконання судових рішень, треба звернути увагу на те, яка модель такого автоматичного виконання може бути імplementована в Україні. Наприклад, у системі виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади чи місцевого самоврядування, доцільно передбачити окремий алгоритм, який не охоплює етап відкриття виконавчого провадження та, відповідно, і примусового виконання. Натомість на цьому етапі такий алгоритм повинен передбачати персональну відповідальність службової особи відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування щодо невиконання судового рішення, що набуло статусу остаточного.

### **3.5. Рекомендації щодо автоматизованого стягнення боргу**

54. Варто зазначити, що система автоматизованого стягнення є ключовою у вирішенні невиконання судових рішень. Наприклад, у Литві ефективно функціонує електронна система PLAIS. Система полягає не лише в дієвому блокуванні банківських рахунків боржника після того, коли суд накладає арешт та відкриває виконавче провадження, але й в тому, що відбувається ефективне автоматизований аналіз усіх банківських рахунків боржника та наявності чи відсутності коштів на них для виконання відповідного грошового зобов'язання та автоматичне стягнення у разі наявності достатніх коштів або інформування виконавця у разі, якщо таких коштів не було, але згодом вони з'явилися.

55. Водночас таке стратегічне питання не внесене до предмета Національної стратегії та Плану дій. Натомість Міністерство юстиції України вже розглядало питання запровадження автоматизації процесу виконавчого провадження шляхом створення національного реєстру, через який буде здійснюватися автоматизований арешт майна на виконання судового рішення. По-перше, такий реєстр не здатний вирішити проблему швидкості стягнення та відповідати динамічним економічним процесам, оскільки не може оновлюватися в режимі реального часу. По-друге, функціонування реєстру може забезпечуватися лише наявністю його тримача, а тому існує реальна загроза персональним даним та банківській таємниці, які будуть сконцентровані в руках цього одного тримача. По-третє, адміністрація кожного нового реєстру потребує суттєвого бюджетного фінансування.

56. Своєю чергою доречним було б стратегічно передбачити створення програми, яка буде фундаментально схожою на литовську, але адаптована під українські реалії. Така програма буде логічно інтегрована в українську систему грошових переказів, буде оновлюватися в режимі реального часу та функціонувати за принципом «дзеркала» або «чорної скриньки». Отже, виконавець, у програмі, в межах виконання судових рішень буде надсилати запит на стягнення коштів із банківських рахунків боржника, а система повинна опрацювати такий запит у межах 1 години в режимі реального часу та надати інформацію виконавцю про банківські рахунки боржника та наявність чи відсутність на таких достатньої суми на виконання судового рішення. Після цього виконавець зобов'язаний виставити вимогу стягнення, або ж такий борг буде стягуватися автоматично.

### **3.6. Рекомендації щодо аудиту**

57. Безумовно, зважаючи на відсутність чіткої та коректної інформації щодо наявного загального боргу за невиконаними рішеннями, проведення аудиту є позитивним кроком. Проте водночас важливо наголосити, що, крім передбаченого аудиту боргу державних підприємств, залишається невідомим борг органів державної влади та місцевого самоврядування, а також кількість та загальна сума заборгованості за невиконані рішення, де боржником є приватний суб'єкт. Отже, без наявності такої інформації, стратегічне планування заходів загального характеру є ускладненим, та, як відсутність комплексної інвентаризації та ідентифікації загального стану виконання судових рішень, призведе до продовження порушення статті 6 та 13 ЄКПЛ.

### **3.7. Рекомендації щодо змін в частині термінології**

58. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини», рішення – це:

- а) остаточне рішення ЄСПЛ у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції;
- б) остаточне рішення ЄСПЛ щодо справедливої сатисфакції у справі проти України;
- в) рішення ЄСПЛ щодо дружнього врегулювання у справі проти України;
- г) рішення ЄСПЛ про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України.

59. Така дефініція є звуженням тих понять, які закладені Конвенцією, зокрема в статті 44 ЄКПЛ. У такому разі пілотні рішення, зокрема ті, які констатували системну проблему невиконання та тривалого виконання судових рішень в Україні, не вважаються рішеннями за українським законодавством.

60. Згідно зі статтею 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України та мають вищу юридичну силу, ніж закони України.

61. У зв'язку з вказаним рекомендовано доповнити Національну стратегію та План заходів щодо її реалізації щодо внесення необхідних змін до Закону України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини» для подолання наявної колізії. Важливо також наголосити, що бюджетна програма КПКВК 3601170, звісно, передбачає відповідні виплати за рішеннями ЄСПЛ, проте у зв'язку із такою дефініцією в законі, група рішень Бурмич, у яких було винесено пілотні рішення, не може вважатися рішеннями, а тому з цієї бюджетної програми не можуть бути виділенні кошти на виконання групи рішень Бурмич.

### **3.8. Рекомендації щодо суб'єктів, відповідальних за підготовку заходів загального характеру**

62. Серед іншого, система суб'єктів, відповідальних за підготовку конкретних заходів загального характеру, є вкрай важлива для виконання зобов'язань, які Україна взяла перед Радою Європи. Зокрема, розвиток у цьому напрямі може бути скерований в двох основних секторах: 1) посилення інституційної спроможності підкомітету Верховної Ради України з

питань виконання рішень ЄСПЛ 2) створення посади віцепрем'єр-міністра з питань виконання рішень ЄСПЛ.

63. Як показує досвід законодавчої практики в Україні, нерідко під частково правильними і популярними гаслами приймаються закони, що в кінцевому результаті мають негативний вплив, зокрема, і на виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема й щодо дотримання прав людини. Отже, враховуючи, що порушення конституційних гарантій та міжнародних зобов'язань, констатованих в групі справ Бурмич, продовжують носити системний характер, варто посилити інституційну спроможність профільного підкомітету з метою можливості бути ефективним фільтром у частині нових законодавчих ініціатив від усіх суб'єктів, які володіють правом законодавчої ініціативи, можливості зайняття проактивної позиції в частині безпосереднього виконання заходів загального характеру. Зокрема, необхідно наділити підкомітет із виконання рішень ЄСПЛ у рамках роботи комітету Верховної Ради України з питань правової політики повноваженням в обов'язковому порядку перевіряти кожен законопроект на предмет відповідності практиці ЄСПЛ до початку розгляду законопроекту у першому читанні. У такому разі підкомітет зміг би бути фільтром при прийнятті законопроектів, який би перевіряв їхню відповідність практиці ЄСПЛ для запобігання порушенням прав людини, гарантованих ЄКПЛ.

64. Водночас створення інституту віце-прем'єр-міністра з питань виконання рішень ЄСПЛ є не лише обґрунтованим, а й життєво необхідним для виконання заходів загального характеру, які Україна зобов'язана виконати згідно із групою рішень Бурмич. Доцільність посади віцепрем'єр-міністра полягає в якісній та системній координації роботи усіх центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики з виконання рішень ЄСПЛ, а також комплексній співпраці із законодавчою гілкою влади, зокрема, із вищезгаданим підкомітетом, у написанні та підготуванні відповідних законопроектів.

## Висновки

65. У своїй Проміжній резолюції від 1 жовтня 2020 р.<sup>17</sup> та в останньому рішенні<sup>18</sup> від 11 березня 2021 р., КМ РЄ наголошує на необхідності без зайвих зволікань розробити комплексний законодавчий пакет для вирішення першопричин системної проблеми невиконання судових рішень, узгоджений із вимогами практики ЄСПЛ, та розробити план дій для його ефективного впровадження. Відповідна рекомендація також міститься і в Загальних висновках і рекомендація третього щорічного форуму щодо «Виконання рішень національних судів в Україні».

66. На підставі комплексного аналізу Національної стратегії та Плану заходів необхідно розробити цілий ряд законопроектів, зокрема, але не лише, щодо тих сфер регулювання, про які йшлося вище в рекомендаціях. Зокрема, у зв'язку із проблемою чіткості формулювання та відсутності конкретизації в Національній стратегії або ж повній відсутності інформації, важко ідентифікувати, чи запропоновані зміни відповідають тим напрямам, які закладено Урядом в Національній стратегії. Проте необхідно констатувати, що ці рекомендації покликані вирішити всі ідентифіковані першопричини невиконання, а тому відповідають основній меті Національної стратегії – вирішенню системної проблеми невиконання та тривалого виконання судових рішень.

<sup>17</sup> Див. Проміжна резолюція КМ РЄ, CM/ResDH(2020)211:  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809fcd75](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809fcd75)

<sup>18</sup> Див. рішення КМ РЄ від 9-11 березня:  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680a1b20c](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1b20c)