

# ЗБІРКА ЕКСПЕРТНИХ ДОКУМЕНТІВ

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



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



# **ЗБІРКА ЕКСПЕРТНИХ ДОКУМЕНТІВ**

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

Original title in English: Collection of expert documents (in the context of execution of judgments of the European Court of Human Rights in the group of cases Yurii Nikolaevich Ivanov v. Ukraine and Burmych and others v. Ukraine)

Погляди, викладені в цьому виданні, є відповідальністю його авторів і можуть не співпадати з офіційною політикою Ради Європи.

Це видання підготовлено в рамках проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/further-support-for-the-execution-by-ukraine-of-judgments-in-respect-of-article-6-of-the-european-convention-on-human-rights>

Фото обкладинки:  
<http://media-gallery.coe.int> (Кендіс Имберт)  
Макет, дизайн обкладинки, верстка:  
ТОВ АРЕНА КОНФЕРЕНЦІЇ ТА СЕМІНАРИ  
Друк:  
типографія Avalon Print

Надруковано: січень 2021 р.



## Зміст

|                                                                                                                                                                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Передмова                                                                                                                                                                                                                                                                | 7   |
| Аналіз «Парламентський нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини: короткий огляд практики держав-членів Ради Європи щодо розв'язання системних проблем невиконання»                                                                                   | 9   |
| Аналіз «Процедура та практика щодо банкрутства державних підприємств в Україні у контексті виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»                                                                      | 29  |
| Аналіз «Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства в межах виконання рішень Європейського суду з прав людини. Добірка практики держав-членів Ради Європи»                                                                                                       | 53  |
| Аналіз «Передовий досвід держав-членів Ради Європи та стандарти Ради Європи щодо судового контролю за виконанням рішень національних судів»                                                                                                                              | 69  |
| Аналіз проекту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів»                                                                                                                                                                                             | 95  |
| Експертний висновок «Правовий огляд проекту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів»                                                                                                                                                                | 107 |
| Звіт стосовно проведених експертних обговорень щодо проблеми невиконання рішень національних судів у період з червня по вересень 2020 року                                                                                                                               | 122 |
| Додатки                                                                                                                                                                                                                                                                  | 127 |
| Інфографіка №1. Статистична інформація щодо України в контексті проблеми невиконання судових рішень, встановленої Європейським судом з прав людини                                                                                                                       | 127 |
| Інфографіка №2. Хронологія розгляду Європейським судом з прав людини справ щодо України, в яких ідентифіковано проблему невиконання судових рішень національних судів                                                                                                    | 130 |
| Інфографіка №3. Основні причини невиконання рішень національних судів в Україні                                                                                                                                                                                          | 131 |
| Інфографіка №4. Огляд процесу виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Жовнер проти України», «Бурмич та інші проти України» з 2015 по 2020 роки (в контексті вжиття заходів загального характеру) | 131 |



## Передмова

---

Це видання пропонує до уваги читачів добірку експертних документів, які спрямовані на надання органам державної влади України рекомендацій щодо подальшого приведення українського законодавства та практики у відповідність до стандартів Ради Європи у сфері виконання рішень національних судів.

Експертні документи зі вказаної тематики напрацьовані в рамках проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», який фінансується Фондом з прав людини. Метою цього проєкту є надання Україні підтримки в забезпеченні доступного, повного та ефективного правосуддя через виконання рішень, в яких встановлено порушення статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Для реалізації загальної мети, один із пріоритетних напрямків роботи проєкту стосується вжиття необхідних заходів для усунення проблеми невиконання рішень національних судів. Очікуваний результат полягає в завершенні роботи з боку державних органів над національною стратегією із запобігання невиконанню національних судових рішень, її офіційному ухваленні та початку імплементації.

Проблема невиконання рішень національних судів в Україні встановлена Європейським судом з прав людини у справах «Жовнер проти України», «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» та є однією з найбільш масштабних і серйозних проблем функціонування української судової системи, яка залишається невирішеною вже понад два десятиліття. Вона також свідчить про суттєву дисфункцію держави, яка полягає в неможливості належно організувати державне управління у сфері виконання судових рішень, що має негативний вплив на законодавство, практику та бюджетні процедури.

Скомпільовані у виданні експертні документи містять детальні та комплексні рекомендації для удосконалення схваленої Національної стратегії № 1218-р. та фіналізації її Плану дій. Надані рекомендації зосереджені на висновках Європейського суду з прав людини, рішеннях/резолюціях Комітету міністрів Ради Європи, пропозиціях інших інституцій Ради Європи, а також останніх тенденціях у національному законодавстві та практиках. Експертні рекомендації охоплюють наступні напрямки: спрощення процесу виконання судових рішень через електронну обробку виконавчих документів; удосконалення процедури банкрутства державних підприємств та перегляду відповідних мораторіїв; удосконалення соціально-орієнтованого законодавства; впровадження ефективних механізмів парламентського та судового контролю за виконанням судових рішень.

Видання стане корисним для представників органів державної влади, адвокатів, правозахисників, науковців і загалом для всіх, хто цікавиться забезпеченням основного елементу права на справедливий суд, а саме виконання рішень національних судів в Україні.

**Проект Ради Європи**  
**«Подальша підтримка виконання Україною рішень**  
**у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини»**

## Список скорочень

|               |                                     |
|---------------|-------------------------------------|
| РЄ            | Рада Європи                         |
| КМ РЄ         | Комітет міністрів Ради Європи       |
| Конвенція     | Європейська конвенція з прав людини |
| ЄСПЛ          | Європейський суд з прав людини      |
| Верховна Рада | Верховна Рада України               |

## Аналіз «Парламентський нагляд за виконанням рішень Європейського суду з прав людини: короткий огляд практики держав-членів Ради Європи щодо розв'язання системних проблем невиконання»

### Коротке резюме

У контексті виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Бурмич»<sup>1</sup> Міністерство юстиції України подало запит щодо проведення аналізу на тему ефективного парламентського нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ.

Цей запит було виконано проектом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проект), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проект залучив пана Ліліана Апостола, міжнародного експерта Ради Європи, який раніше брав участь у розробці проекту Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотних рішень у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», щоб підготувати експертний аналіз, про який було зазначено в запиті.

Проект надав органам державної влади низку експертних висновків і аналітичних документів, які охоплюють широке коло тем, пов'язаних із проблемою невиконання. У документах цих експертів, серед іншого, розглянуто питання про скасування соціальних пільг, оскільки в основі зазначеної проблеми ймовірно лежить чинне соціальне законодавство. У цьому контексті постало запитання про обов'язки Верховної Ради України щодо участі у виконанні рішень ЄСПЛ у групі справ «Бурмич»<sup>2</sup>.

Цей аналіз зосереджено на ролі парламентів у виконанні рішень ЄСПЛ у цілому, і зокрема в зміні законодавства для розв'язання системної проблеми невиконання, встановленої в групі справ «Бурмич».

Щодо використаної методики, варто зазначити, що цей аналіз було підготовано на основі стандартів Ради Європи, судової практики ЄСПЛ і відповідних документів Проекту.

### Загальний парламентський нагляд

Національні парламенти відіграють не менш важливу роль у виконанні рішень ЄСПЛ, ніж виконавча й судова гілки влади.

Існує два ключові елементи парламентського нагляду в процесі виконання рішень ЄСПЛ: 1) законодавчі функції парламентів щодо зміни або скасування законодавства, яке лежить в основі порушень, та/або забезпечення правової основи для введення або покращення ефективних засобів правового захисту через ухвалення нового законодавства; 2) функції взаємодії з виконавчою владою, яка несе основну відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ у складних ситуаціях, тобто пов'язаних зі структурними та системними проблемами, які потребують вжиття низки заходів загального характеру. Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) додає до парламентського нагляду ще одну особливість: профілактичну функцію

<sup>1</sup> Комітет міністрів. Група справ «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» (*BURMYCH AND OTHERS v. Ukraine*) (2017). Щоб дізнатися більше, див.: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>

<sup>2</sup> Запитання сформульовано як запит про те, як краще залучити український законодавчий орган до процесу виконання через парламентський нагляд і переконати депутатів погодитися на скасування соціальних пільг. Див.: «Аналіз удосконалення соціально-орієнтованого законодавства як елемента виконання рішень Європейського суду з прав людини. Вибрана практика держав-членів Ради Європи» ("Analysis on improving socially-oriented legislation as part of the execution of the European Court of Human Rights judgments. Selected practice of the CoE member states").

парламентів у запровадженні засобів правового захисту, коли це вимагається внаслідок порушення Конвенції або за рішенням ЄСПЛ.

Коли за рішенням ЄСПЛ виявлено системні проблеми, тоді роль національних парламентів стає ширшою. На додаток до змін у законодавстві, парламенти можуть отримати запит щодо запровадження засобів правового захисту через ухвалення відповідного нового законодавства. Крім того, парламенти повинні мати можливість усувати причини системних порушень, якщо вони мають законодавчий характер.

Парламенти здійснюють нагляд і організовують свою роботу здебільшого на власний розсуд.

Проаналізована практика держав-членів Ради Європи продемонструвала, що виконання рішень ЄСПЛ, якими виявлено системні проблеми, ефективніше, коли парламенти втручаються та співпрацюють з урядами своїх країн.

## Рішення в групі справ «Бурмич»

Уряд України вже визначив першопричини невиконання національних судових рішень і запропонував загальні заходи, спрямовані на розв'язання цієї проблеми. Однак жоден із цих заходів неможливо здійснити без участі законодавчого органу.

Необхідно розробити й ухвалити комплексний законодавчий пакет, який, зокрема, включатиме закони про нову й ефективну систему виконання судових рішень; нову систему соціального забезпечення, включно з бюджетними ресурсами на цю справу; зняття мораторіїв.

## Рекомендації

Участь Верховної Ради України в процесі виконання рішень у групі справ «Бурмич» має бути вирішальною внаслідок її законодавчої ролі в реформуванні системи виконання судових рішень через зміну законодавства; у викоріненні причин порушень завдяки скасуванню проблемного соціального законодавства; у знятті мораторіїв; в ухваленні законодавства, яке передбачає засоби правового захисту.

Рекомендовано, щоб *Верховна Рада України* виконувала свої наглядові функції у співпраці з урядом. Виконання рішення у справі «Бурмич» можливо й потрібно здійснювати лише разом із державними установами, що мають необхідний досвід у реформуванні системи виконання судових рішень.

Рекомендовано створити спеціальну змішану робочу групу, яка повинна мати міжвідомчий характер (включати уряд, парламент, судові органи й інших експертів, що представляють установи, до яких звертаються громадяни), діяти за принципом *ad-hoc* (для конкретної цілі) та розв'язувати проблеми, пов'язані з рішеннями в групі справ «Бурмич».

## Загальні зауваження

У цьому розділі відзначено два основних аспекти цієї теми. Перший стосується парламентського нагляду в цілому, а другий – конкретного контексту процесу виконання рішень у групі справ «Бурмич», що вимагає участі *Верховної Ради*. Ці аспекти необхідні, щоб зробити загальний висновок про те, як українська модель парламентського нагляду може допомогти в успішному виконанні рішень у групі справ «Бурмич».

## Про загальний парламентський нагляд

Тема парламентського нагляду за виконанням рішень ЄСПЛ добре вивчена як в теорії, так і на практиці. Було проведено низку ретельних і детальних досліджень і надано не менше цінних рекомендацій на цю тему. Деякі з цих досліджень охоплювали ретельний аналіз чинної практики в Україні<sup>3</sup>, а також в інших країнах, де було запроваджено парламентський нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ і зобов'язань у сфері прав людини, що впливають із міжнародних договорів<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Філіп Ліч і Еліс Дональд, *Парламенти і Європейський суд з прав людини* (Philip Leach and Alice Donald, *Parliaments and the European Court of Human Rights*) (Oxford University Press, 2016), ч. II розд.5: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198734246.001.0001>.

<sup>4</sup> Інститут прав людини Міжнародної асоціації юристів, «Права людини і парламенти: посібник для парламентарів» (International Bar Association Human Rights Institute) (IBAHRI), "Human Rights and Parliaments: Handbook for Members and Staff", березень 2011 р.: [https://doi.org/10.1163/2210-7975\\_HRD-9923-0009](https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9923-0009); Альмут Вітлінг-Фогель, «Роль законодавчої гілки влади у виконанні рішень Європейського суду з прав людини» (Almut Wittling-Vogel, "The Role of the Legislative Branch in the Implementation of the Judgments of the European Court of Human Rights"), у виданні: «Рішення Європейського суду з прав людини – наслідки та виконання» (Judgments of the European Court



У цілому питання парламентського нагляду фактично набули універсального значення. Висловлено думку про те, що не лише серед держав-членів Ради Європи, а й в усій міжнародній спільноті зростає консенсус щодо виключної доцільності ефективного парламентського нагляду за дотриманням зобов'язань у галузі прав людини<sup>5</sup>. На світовому рівні у сфері захисту прав людини таку пропозицію висловив Верховний комісар ООН з прав людини, розглядаючи її як питання «м'якого» права, що регулюється керівними принципами<sup>6</sup>. На регіональному рівні, тобто в Раді Європи, ПАРЕ вже докладно кодифікувала як потребу в парламентському нагляді, так і його засоби<sup>7</sup>. Посібник ПАРЕ перекладено українською мовою<sup>8</sup>.

Однак поточне дослідження не стосується парламентського контролю як механізму здійснення прав людини в цілому. В основному воно стосується наявних принципів, зокрема з погляду виконання рішень ЄСПЛ. Воно не охоплює весь досвід держав і всі рекомендації, зроблені з цього приводу. Мова також не йде про створення постійних і загальних механізмів у *Верховній Раді* для нагляду й контролю за процесом виконання рішень або для здійснення прав людини. Дійсно, в Україні ці механізми є й вони працюють. У фокусі дослідження – конкретне завдання: як *Верховна Рада* може відповісти на виклики, пов'язані з виконанням рішень у групі справ «Бурмич». Таким чином, нижче буде стисло проілюстровано лише найважливіші аспекти універсальних принципів, що стосуються ролі парламентів у захисті прав людини.

### Парламентський нагляд як елемент загального дотримання прав людини

Мета цього підрозділу – узагальнити ключові елементи поняття парламентського нагляду, що актуальні для цілей цього дослідження. У ньому парламентський нагляд в основному розглянуто з двох поглядів: функціонального й оперативного. Перший пов'язаний із питанням про те, які саме функції мають залишатися за парламентським наглядом, щоб останній був ефективним у виконанні рішень ЄСПЛ. Другий погляд стосується принципів внутрішньої організації парламентів для виконання цих завдань.

Як уже було згадано, існує багато досліджень і рекомендацій щодо парламентського нагляду у сфері прав людини. Проте всі вони спираються на основну ідею про те, що парламенти повинні зберігати за собою головну роль серед внутрішніх механізмів захисту прав людини.

*«Наразі увагу на безпрецедентному рівні зосереджено на важливості посилення взаємодії парламентів як із міжнародними та регіональними механізмами захисту прав людини, так і з іншими організаціями на національному рівні у сфері прав людини та верховенства права»<sup>9</sup>*

Ця цитата відображає базове уявлення про роль парламентів в універсальному здійсненні прав людини. Крім цього, дослідники підготували інші відповідні рекомендації щодо залучення парламентів до розв'язання питань, пов'язаних із правами людини, де, зокрема, підкреслено таке:

of Human Rights – Effects and Implementation) (Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2014), 59–74: [https://doi.org/10.5771/9783845259345\\_59](https://doi.org/10.5771/9783845259345_59); Метью Саул, Андреас Фоллесдаль і Гейр Ульфштейн, ред., Міжнародна правозахисна судова система та національні парламенти в Європі та поза нею, 1-ше видання. (Matthew Saul, Andreas Follesdal, and Geir Ulfstein, eds., The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond, 1st ed.) (Cambridge University Press, 2017): <https://doi.org/10.1017/9781316874820>; Європейська мережа з виконання рішень, Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Посібник для НУО, постраждалих сторін та їх юрисконсультів, 2018 (European Implementation Network, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights. A Handbook for NGOs, Injured Parties and Their Legal Advisers, 2018); <https://static1.squarespace.com/static/55815c4fe4b077ee5306577f/t/5b9a2d1dc2241b0df20e3e54/1536830763149/Handbook-EIN-Web-FINAL-compress.pdf>.

<sup>5</sup> «... Хоча міжнародні й регіональні органи з прав людини відносно до недавнього часу не визнавали парламенти окремими зацікавленими сторонами, на міжнародному рівні зростає визнання важливої ролі, яку вони відіграють у виконанні зобов'язань у сфері прав людини, які добровільно взяли на себе держави, і в наповненні цих зобов'язань демократичною законністю. Міжнародні та регіональні організації у сфері прав людини все більше визнають цю роль і роблять кроки щодо розширення участі парламентарів у правозахисних механізмах...». Браян Чанг, «Глобальні зміни в ролі парламентів у захисті та підтримці прав людини та верховенства права: консенсус, що зароджується», Рада з мистецтв і гуманітарних наук, 2018, 48. (Brian Chang, “Global Developments in the Role of Parliaments in the Protection and Promotion of Human Rights and the Rule of Law: An Emerging Consensus”, Arts and Humanities Research Council, 2018, 48)

<sup>6</sup> Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), «Проект Принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16), 2018: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament\\_EN.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/UPR/Parliaments/DraftPrinciplesParliament_EN.pdf).

<sup>7</sup> ПАРЕ. Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів (PACE, *National Parliaments as Guarantors of Human Rights in Europe. Handbook for Parliamentarians*) (Council of Europe Pub., 2018): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>.

<sup>8</sup> ПАРЕ, *Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів* (Council of Europe Pub., 2018): <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/JUR/Pdf/Handbook/HumanRightsHandbook-EN.pdf>.

<sup>9</sup> Чанг, «Глобальні зміни в ролі парламентів у захисті та підтримці прав людини та верховенства права». (Chang, “Global Developments in the Role of Parliaments in the Protection and Promotion of Human Rights and the Rule of Law”).

*b. На регіональному рівні парламенти й парламентські комітети з прав людини повинні працювати разом із відповідними регіональними органами для контролю за виконанням рішень регіонального суду з прав людини.*

*c. На національному рівні парламенти й парламентські комітети з прав людини повинні налагодити ефективні робочі відносини з усіма ключовими зацікавленими сторонами та працювати разом з іншими елементами національних механізмів з прав людини, щоб забезпечити узгодженість і скоординованість цих механізмів, а також оптимальне використання ресурсів для захисту та здійснення прав людини<sup>10</sup>.*

У проєкті Принципів Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) про роль парламентів у захисті прав людини зроблено наголос на законодавчих функціях як на найперших ключових елементах, які йдуть після дотримання міжнародних договорів у галузі прав людини:

*Парламентський комітет з прав людини, крім іншого, повинен мати такі обов'язки:*

...

*(b) вносити й переглядати законопроєкти та чинне законодавство для забезпечення сумісності з міжнародними зобов'язаннями у сфері прав людини та пропонувати зміни та доповнення, коли це необхідно;*

*c) керувати парламентським наглядом за роботою уряду щодо виконання зобов'язань у сфері прав людини, а також політичних зобов'язань, узятих згідно з міжнародними та регіональними договорами в галузі прав людини;<sup>11</sup>*

Процес виконання рішень ЄСПЛ, безумовно, підпадає під визначення «міжнародних зобов'язань у сфері прав людини» та «зобов'язань уряду в галузі прав людини», як зазначено в наведеній вище цитаті. Отже, на додаток до інших функцій парламентів у сфері здійснення прав людини, законодавчі функції та співпраця з виконавчою владою розглядаються як вирішальні для функціонування загального механізму захисту прав людини<sup>12</sup>. Такої ж думки дотримуються й установи Ради Європи. ПАРЕ наголосила, що законодавчі функції є основним елементом виконання рішень ЄСПЛ поряд із необхідністю нагляду за роботою уряду в цій сфері<sup>13</sup>. Отже, ці два ключові елементи парламентського нагляду є відправною точкою для цього аналізу.

Це не означає, що весь спектр інших функцій парламентів у сфері прав людини потрібно ігнорувати як такі, що не мають стосунку до справи. Національні парламенти зберігають за собою інші важливі функції, як-от ратифікація договорів з прав людини, регулювання та контроль бюджетної підтримки для здійснення прав людини, розробка необхідних експертних документів і політики у сфері прав людини, планів дій, а також, не в останню чергу, співпраця з іншими міжнародними, регіональними та національними організаціями, зокрема із судовими органами, з питань практичного застосування стандартів у сфері прав людини. Вони можуть проводити розслідування у сфері прав людини з питань, що становлять загальний інтерес, або в резонансних індивідуальних справах тощо<sup>14</sup>. Ці функції залишаються актуальними й необхідними для загального здійснення прав людини. Проте, для цілей цього дослідження законодавчі функції й функції, пов'язані зі співпрацею, потрібно розглядати як основні елементи парламентського нагляду.

<sup>10</sup> Браян Чанг і Грем Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламентів для захисту та здійснення прав людини. Підсумковий звіт» (Brian Chang and Graeme Ramshaw, "Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights. Synthesis Report"), 26 серпня 2017 р.: <https://www.wfd.org/2017/08/26/strengthening-parliamentary-capacity-protection-realisation-human-rights/>.

<sup>11</sup> УВКПЛ, «Проєкт принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16).

<sup>12</sup> «Парламенти покликані зіграти важливу роль у забезпеченні дотримання прав людини, зокрема через дві свої основні функції. Їх законотворчі функції роблять їх зручними для забезпечення ухвалення ефективних заходів щодо запобігання порушень прав людини, а також для забезпечення того, щоб національне законодавство передбачало практичні й ефективні засоби, за допомогою яких можна було б шукати засоби правового захисту в разі стверджуваних порушень прав людини. Інша їх важлива функція – нагляд за виконавчою владою (урядом), також означає, що вони грають роль у моніторингу діяльності уряду у сфері прав людини». Чанг і Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламенту для захисту та здійснення прав людини». Вступ.

<sup>13</sup> «Парламентська асамблея визначила в Резолюції 1823 (2011) низку функцій, які парламентарі повинні виконувати як гаранті прав людини. Сюди належать функції, які можуть запобігати порушенням прав людини, а саме, систематична перевірка сумісності проєктів законів зі стандартами, передбаченими Конвенцією, а також функції, які забезпечують суворий нагляд виконавчих та адміністративних органів, коли йдеться про виконання норм прав людини й рішень Європейського суду з прав людини». ПАРЕ, Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі, 28.

<sup>14</sup> Див. пункт 2 підпункту d) -к) УВКПЛ, «Проєкт принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16), 2018.

У той час, як проєкт Принципів УВКПЛ розглядає парламенти як ключові органи, які готують законодавчі акти з питань прав людини, ПАРЕ додає ще одну особливу функцію парламентського нагляду. Ця додаткова функція узгоджується з ключовими законодавчими повноваженнями. Це – профілактична функція парламентів, яка полягає в запровадженні засобів правового захисту, коли це необхідно внаслідок порушення Конвенції та на підставі рішень ЄСПЛ<sup>15</sup>. Іншими словами, парламенти повинні нести відповідальність не лише за зміни в законодавстві, які суперечать певним стандартам прав людини. Вони також зобов'язані запроваджувати законодавчі засоби правового захисту, щоб судова й адміністративна гілки влади виконували свої функції щодо виправлення подальших порушень та запобігання їм<sup>16</sup>.

Як можна помітити, описані вище аспекти парламентського нагляду стосуються основних функцій, які парламенти повинні зберігати за собою у сфері прав людини. Тут і загалом можна легко спостерігати загальний консенсус; багато парламентів світу згодні з такими функціями. Проте залишається відкритим питання про те, як парламенти повинні це робити. Немає чіткого бачення й загальної згоди щодо того, якими мають бути рекомендовані оперативні механізми в національних парламентах для виконання таких правозахисних функцій.

Дослідження універсальної ролі парламентів схильні пропонувати створення спеціалізованих парламентських структур<sup>17</sup>. У проєкті Принципів УВКПЛ цей підхід розглянуто як безальтернативний, і в ньому навіть не згадується можливість створення спеціальної структури всередині національних парламентів. Єдина умова – спеціальний комітет повинен мати широкі повноваження<sup>18</sup>. Однак, на думку регіональних міжнародних парламентських структур, питання про внутрішню організацію парламентського контролю має бути елементом широкої компетенції національних парламентів. У цьому сенсі думка ПАРЕ в цілому однозначна. Асамблея вважає, що національні парламенти мають самі розв'язувати питання щодо організації власної роботи<sup>19</sup>. Думка ПАРЕ ґрунтується на оцінюванні практики членів Ради Європи та 3 моделях парламентського контролю, розроблених на її основі<sup>20</sup>. Національні парламенти держав-членів Ради Європи використовують спеціалізовану, наскрізну й гібридну моделі інституційного парламентського нагляду<sup>21</sup>. Таким чином, ПАРЕ підтримує будь-яку з моделей і не надає переваги централізованій моделі спеціального комітету, на відміну від проєкту Принципів УВКПЛ<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> «...У тому разі, якщо причиною порушення прав людини, встановленого Судом, є проблемний закон, саме на парламентарів покладено незамінний обов'язок виправити порушення в законодавстві. Такий захід є особливо важливим тоді, коли проблема з відповідним законом здатна призвести до численних звернень до Суду...» ПАРЕ, *Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі. Посібник для парламентарів*, 31.

<sup>16</sup> «Як законодавці, парламентарі можуть забезпечити життя заходів для запобігання порушенням, а також гарантувати наявність практичних та ефективних засобів правового захисту на національному рівні в контексті можливих порушень прав людини. Парламентам також може знадобитися ухвалювати закони для того, щоб реалізувати рішення Суду не на користь держави або рішення інших міжнародних правозахисних органів, особливо там, де у таких рішеннях виявлено структурні або системні проблеми, і виділяти для таких цілей належні обсяги фінансування». ПАРЕ, 18.

<sup>17</sup> «Як відправна точка важлива наявність спеціалізованого парламентського комітету з прав людини, оскільки він посиляє сильний політичний сигнал про те, що парламент повинен сприймати порушення прав людини серйозно, а також гарантує, що проблеми прав людини будуть регулярно фігурувати в парламентських обговореннях. Усі шість досліджених парламентів мали спеціальний комітет із прав людини або комітет із чіткими повноваженнями у сфері прав людини (парламентський комітет з прав людини)». Чанг і Ремшоу, «Зміцнення потенціалу парламенту для захисту та здійснення прав людини», 37.

<sup>18</sup> «1. Парламентському комітету з прав людини має бути надано максимально широкі повноваження, що охоплюють усі права людини, які визначені в національному та міжнародному праві. Повноваження парламентського комітету з прав людини також повинні містити чітке визначення його мети й завдань». УВКПЛ, «Проєкт принципів щодо парламентів і прав людини» (доповідь УВКПЛ КПЛ, с. 14–16)

<sup>19</sup> «ПАРЕ утримувалася від визначення єдиної інституційної моделі парламентської роботи з прав людини і замість цього ухвалила гнучкий підхід, який дозволятиме забезпечити відповідність створених структур конкретному національному контексту». ПАРЕ, «Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі», 48.

<sup>20</sup> «Парламенти вибрали різні інституційні моделі для здійснення нагляду за дотриманням прав людини: деякі повністю децентралізовані (наскрізна модель), у той час як інші віддали роль одному комітету (спеціалізована модель) або кільком комітетам (гібридна модель). Деякі внутрішні системи виконання рішень засновані на національному законодавстві, хоча проста наявність такого законодавства не є гарантією ефективності за відсутності політичної волі». Ліч і Дональд, «Парламенти та Європейський суд з прав людини», ч. 1, розділ 3.3.

<sup>21</sup> ПАРЕ, «Національні парламенти – гаранті прав людини в Європі», 48.

<sup>22</sup> «Основні принципи парламентського нагляду за міжнародними стандартами у сфері прав людини» Асамблеї (додано до Резолюції 1823(2011)) чітко визначає «спеціальні комітети з прав людини або відповідні аналогічні структури», закликаючи водночас парламенти «створювати та/або посилювати структури, які б дозволили включити й суворо контролювати їхні міжнародні зобов'язання у сфері прав людини». Дійсно, створення спеціальних комітетів саме собою може виявитися недостатнім для забезпечення ефективності парламентських механізмів захисту прав людини». ПАРЕ, 48.

Загалом ПАРЕ віддає перевагу не будь-якій із цих моделей, а альтернативним інноваційним рішенням<sup>23</sup>. У такій «інноваційній моделі» наголос потрібно робити на підході на засадах співпраці, коли парламентарі працюють разом із представниками інших гілок влади. По суті, ця модель перебуває поза межами парламентського контролю в його класичному розумінні. Парламент у цій моделі представлений нарівні з іншими гілками влади.

Проте це, мабуть, найефективніший оперативний механізм для розподілу обов'язків щодо виконання рішень ЄСПЛ між гілками влади та заохочення колективної відповідальності. Це актуально у випадках виявлення системних дисфункцій і структурних проблем у сфері прав людини<sup>24</sup>.

Будь-яке з таких судових рішень є обов'язковим до виконання для всієї держави, і те, який орган чи які органи національної влади матимуть кращі можливості для забезпечення їх виконання, залежить від різних чинників. Такими чинниками можуть бути характер порушення, специфіка національного контексту або складність фактичних і юридичних питань в оскаржуваній справі тощо. Уряд тут виступає як «рушійна сила» для визначення національних органів влади, відповідальних за виконання. У ситуації систематичних порушень прав людини основним чинником є правило, згідно з яким системне порушення вимагає системних заходів у відповідь. Зрозуміло, що системні проблеми не може розв'язати лише уряд. Отже, міжвідомчі комісії мають більше можливостей для пошуку системних рішень, оскільки лише вони здатні забезпечити необхідне міжвідомче співробітництво, зокрема між парламентами й іншими гілками влади.

Це дослідження не буде докладно зупинятися на тому, як парламент повинен виконувати свої функції та яку модель він має використовувати, щоб забезпечити виконання рішень ЄСПЛ. Здебільшого ці питання відносяться до сфери компетенції держави, у цьому разі – *Верховної Ради*.

*Верховна Рада* вже має великий досвід у визначенні власних внутрішніх механізмів парламентського нагляду. Попри виклики й зміни, з якими Рада зіткнулася під час створення й покращення власних методів роботи, в Україні, утім, існує оперативний механізм парламентського нагляду. Його ефективність брали під сумнів, але все ще є надія, що парламентська модель, вибрана *Верховною Радою*, зрештою виявиться ефективною. Аналіз і оцінювання його ефективності не є метою цього дослідження. У цьому сенсі поточне дослідження може лише ґрунтуватися на висновках, зроблених за підсумками ретельного оцінювання парламентського нагляду в Україні:

*Після десятиліття бурхливих політичних потрясінь в Україні та зважаючи на дисфункційність багатьох національних інститутів, а також затяжні й недосконалі процеси конституційної та законодавчої реформ, існує очевидна потреба в сильніших і незалежніших механізмах контролю. У політичній системі домінувала президентська адміністрація, що серйозно обмежувало роль парламенту й підривало суспільну довіру до парламентарів.*

*Переважання структурних або системних порушень Конвенції в Україні означає, що вона була та продовжує бути предметом постійного моніторингу з боку ПАРЕ. Проте, в Україні існує високий рівень поваги до Конвенції та ЄСПЛ, зокрема серед парламентарів (...). Ухвалення у 2006 році окремого закону про виконання рішень ЄСПЛ було ознакою такої поваги, але відсутність реальної політичної волі для подолання структурних та інших серйозних порушень прав людини в поєднанні з недостатнім впливом, яким користується урядовий уповноважений з питань прав людини, означає, що цей закон мало вплинув на практику<sup>25</sup>.*

Річ у тому, що у випадку з Україною питання не в моделі, яку обрала *Верховна Рада* для

<sup>23</sup> «Перспективним нововведенням є створення спеціальної групи (що об'єднує кілька інституцій та окремих осіб, включно з парламентаріями), на яку покладено завдання забезпечити ефективне й повноцінне виконання рішень Суду. Можуть бути створені робочі групи для координації виконання конкретних рішень, які вимагають дій від декількох органів повне виконання рішень ЄСПЛ». ПАРЕ, 45.

<sup>24</sup> «На практичному рівні багатостороннє обговорення здатне сприяти ефективній координації та колективній «загальності» процесу впровадження. Така практика, своєю чергою, може допомогти визначити та подолати перешкоди, скажімо, коли йдеться про установи, які або не бажають, або не можуть вжити необхідних заходів; окрім того, описаний механізм здатний спростити розробку здійсненої та стабільної правової й політичної реформи. Це особливо важливо в тих випадках, коли ми маємо справу зі складними рішеннями Суду, які вимагають поєднання законодавчих, адміністративних та/або судових заходів і судових рішень, що залишаються невиконаними упродовж тривалого періоду й потребують вирішення». ПАРЕ, 45.

<sup>25</sup> Ліч і Дональд, «Парламенти та Європейський суд з прав людини», п. 5.6.



посилення свого парламентського нагляду; це ще одне питання «політичної волі», а іноді й загального політичного та соціального контексту, у якому діють українські парламентарі:

*«[Було] підкреслено потенційну важливість ролі, яку парламент може грати в реалізації стандартів у сфері прав людини, але разом з тим продемонстровано обмеженість фактичного впливу з боку Верховної Ради або її комітетів в останні роки. Однак після парламентських виборів у 2014 році можуть з'явитися можливості та деякі ознаки позитивних демократичних змін. Провідні парламентарі... проявляють обережний оптимізм щодо покращення та розвитку внутрішніх систем і можливостей для впровадження й дотримання міжнародних стандартів у сфері прав людини, зокрема через розширення компетенції Комітету з прав людини щодо відповідальності за моніторинг за виконанням рішень Європейського суду. Насамперед це дослідження України підкреслює той факт, що питання політичної волі залишається першорядним, набагато важливішим за створення належних структур або юридичних повноважень щодо контролю»<sup>26</sup>.*

Очевидно, що останній аспект щодо «політичної волі» виходить за межі цього дослідження. Адже воно має бути зосереджене на юридичних питаннях і на конкретній темі ролі Верховної Ради у виконанні рішень у групі справ «Бурмич».

### Парламентський нагляд як елемент процесу виконання рішень ЄСПЛ

Виконання рішення ЄСПЛ – непростий і неоднозначний процес, коли мова йде про застосування загальних заходів. Ще складнішим і більш обтяжливим є виконання судового рішення, де виявлено структурні або системні проблеми у відповідній державі. Відповідно, роль парламентів у цьому процесі, на перший погляд, незрозуміла. Утім її було добре сформульовано ПАРЕ, і її можна визначити на основі такої заяви:

*Усі гілки державної влади – виконавча, судова й законодавча – несуть відповідальність за запобігання порушенням прав людини або їх усунення на національному рівні. Уряди та парламенти несуть основну відповідальність за запобігання, тоді як усунення порушень здебільшого є обов'язком судової влади, за винятком випадків, коли єдиним доступним засобом правового захисту є зміна законодавства. Законодавчий орган повинен перевірити, чи сумісні законопроекти з Конвенцією та протоколами до неї в тлумаченні ЄСПЛ<sup>27</sup>.*

Таким чином, парламенти грають таку ж важливу роль у виконанні рішень ЄСПЛ, як виконавча та судова гілки влади. Іноді їх роль настільки важлива, що виконання стало б практично неможливим без належної участі законодавчого органу в цьому процесі. Те, яку роль парламенти повинні грати в процесі виконання, залежатиме від характеру порушення та специфіки необхідних заходів із виконання. Проте втручання парламентів переважно має законодавчий характер і стосується необхідності змінити законодавство, скасувати несумісні положення або запровадити нове законодавство для усунення порушень.

Звичайно, не всі рішення ЄСПЛ вимагають втручання національних парламентів, і не всі загальні заходи, визначені Комітетом Міністрів Ради Європи (КМ РЄ), можуть означати зобов'язання законодавчих органів щодо скасування або зміни законодавства. Багато судових рішень вимагають змінити практику, яка ставить під сумнів якість законодавства. В основному структурні або системні проблеми, сформульовані ЄСПЛ або КМ РЄ, вимагають затвердження таких законодавчих заходів у набагато ширшому контексті адміністративних, інституційних та структурних реформ. В інших окремих ситуаціях парламенти зберігають за собою основну роль у виконанні, коли рішення виявляє складну проблему, що впливає з несумісного законодавства. Це може бути лише тоді, коли законодавство лежить в основі порушення або породжує повторювані справи, але не є при цьому системною проблемою за своєю суттю.

У цьому сенсі необхідно прояснити характер порушень, які можуть вимагати втручання національних парламентів. Як було згадано вище, порушення, що вимагають втручання парламентів, за своїм характером можуть бути системними, структурними або комплексними. ЄСПЛ і КМ РЄ мають власні критерії класифікації цих проблем, проте обидва органи непохитні в тому, що жодне з цих порушень неможливо усунути виключно виконавчою або судовою гілками влади держави-відповідача. Порушення такого характеру вимагають законодавчого

<sup>26</sup> Ліч і Дональд, розд. 5.6.

<sup>27</sup> ПАРЕ, Комітет з юридичних питань та прав людини. «Гарантія сили та ефективності Європейської конвенції про права людини», Док. 12811, 3 січня 2012 року (доповідач: Марі-Луїз Бемельманс-Відек), п. 56.

втручання, що є винятковим завданням національних парламентів. Залишається лише одне запитання: як визначити ступінь втручання парламенту і в яких випадках потрібна зміна внутрішнього законодавства; які закони потрібно змінити та наскільки. Майже всі рішення ЄСПЛ можна розглядати як такі, що розкривають системні, комплексні або структурні проблеми, породжені несумісним або неякісним законодавством. Це пов'язано зі специфікою Конвенції та роллю ЄСПЛ як міжнародного суду, що здійснює індивідуальне правосуддя із загальними наслідками та впливом на національну систему в цілому. Проте немає чіткого розуміння подібного типу справ і потрібні додаткові пояснення, щоб зрозуміти, що це за справи та коли парламентам необхідно втрутитися.

ЄСПЛ, оцінюючи системну проблему, зазвичай посилається на велику кількість повторюваних порушень і потенційно нових майбутніх заяв. У його розумінні всі системні проблеми майже завжди вимагають застосування національних засобів правового захисту. Згідно з ЄСПЛ, конкретна системна проблема криється у внутрішньому законодавстві, несумісній практиці або в тому й іншому разом. Це означає, що тенденції, які вказують на системні проблеми, можна знайти в ситуації, коли сумісне законодавство стикається з проблемами під час впровадження. Дійсно, майже у всіх пілотних рішеннях виявлено структурні проблеми, пов'язані з недоліками в законодавстві, його невиконанням або з тим та іншим одночасно. Наприклад, у рішенні в справі «Герст» (*Hirst*) підкреслюється, що структурна проблема полягає в нездатності скасувати законодавство через п'ять років після того, як ЄСПЛ визнав його несумісним<sup>28</sup>. Разом із тим, проблема тотального позбавлення виборчих прав осіб, засуджених до позбавлення волі, що призвела до тисяч однотипних звернень, була виявлена задовго до того, як її було класифіковано як системну<sup>29</sup>. Іншим актуальним прикладом є рішення в справі «Атанасіу» (*Atanasiu*), де ЄСПЛ виявив системну неефективність компенсації та відшкодування збитків, що призвела до повторюваної й поширеної проблеми в країні<sup>30</sup>. Це була проблема практики, а не законодавства, яке ЄСПЛ не наважився поставити під сумнів. У будь-якому випадку, усі пілотні рішення неможливо було б виконати й ніколи не можна буде виконати без втручання з боку парламентів.

КМ РЄ покладається на доводи ЄСПЛ, коли виявляє системні проблеми. Проте він бачить їх ширше. Він може виявляти системні закономірності порушень в інших непілотних рішеннях у справах, де виявлено комплексні та структурні проблеми. На думку КМ РЄ, порушення прав людини потрібно кваліфікувати як системні, якщо внутрішня система захисту передбачає значні, довгострокові та структурні зміни на багатьох рівнях управління. У цьому сенсі зміни законодавства та/або практики поряд із запровадженням засобів правового захисту, щоб зупинити потік справ, що надходять, можуть бути недостатніми для розв'язання системної проблеми. Потрібен час, щоб побачити, чи не призведе нова система або стара реформована система до аналогічних порушень у майбутньому.

Проте КМ РЄ як і раніше вважає за краще визначати структурні або системні проблеми на основі потреби в засобах правового захисту та принципу субсидіарності. У своїх щорічних звітах КМ РЄ пояснює власне розуміння цих проблем із різних поглядів, у тому числі з акцентом на коригувальний аспект системної проблеми, а також із посиланням на її джерела. Наприклад, у своєму щорічному звіті за 2017 рік КМ РЄ визначив загальні заходи як заходи, «необхідні для розв'язання більш-менш важливих структурних проблем, виявлених у рішеннях ЄСПЛ, для запобігання порушенням, що аналогічні встановленим, або припинення постійних порушень». На думку КМ РЄ, такі заходи «передбачають зміни законодавства, судової практики або практичні заходи, як-от ремонт в'язниць або поповнення штату тощо». КМ РЄ знову посилається на свою Рекомендацію № (2004)6, у якій зазначено, що запровадження «національних засобів правового захисту є невіддільною частиною загальних заходів» у ситуації структурних та/або системних проблем<sup>31</sup>.

Натомість ПАРЕ застосовує термінологію чітко та дає визначення системним проблемам. В одному зі своїх звітів<sup>32</sup> ПАРЕ використовує визначення із судової практики ЄСПЛ, підкреслюючи, що «структурна або системна проблема може вважатися «дисфункцією» в національній

<sup>28</sup> Справа «Герст проти Сполученого Королівства» (*Hirst v. the United Kingdom*) (№ 2) [ВП], № 74025/01 (6 жовтня 2005 року)

<sup>29</sup> Справа «Грінс і М. Т. проти Сполученого Королівства» (*Greens and M.T. v. the United Kingdom*), № 60041/08 і 60054/08 (23 листопада 2010 року)

<sup>30</sup> Справа «Марія Атанасіу та інші проти Румунії» (*Maria Atanasiu and Others v. Romania*), № 30767/05 і 33800/06 (12 жовтня 2010 року)

<sup>31</sup> Комітет міністрів, «Нагляд за виконанням постанов і рішень Європейського суду з прав людини у 2017 році». 11-й щорічний звіт Комітету міністрів, березень 2018 р., 54: <https://rm.coe.int/annual-report-2017/16807af92b>.

<sup>32</sup> Доповідь Комітету ПАРЕ з юридичних питань та прав людини (доповідач: С. Ківалов). «Забезпечення життєздатності Страсбурзького суду: структурні недоліки в державах-учасниках», 7 січня 2013 року (док. 13087), 7 січня 2013 року, п. 6: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19245&lang=en>.

правовій системі, яка може привести, зокрема, до численних скарг до Страсбурзького Суду». Як зазначалося вище, виявлення системної проблеми залежить від конкретного контексту й обставин справи. Відповідно, ПАРЕ справедливо підкреслює, що «суд визначає таку проблему в контексті конкретних обставин справи, яка перебуває на його розгляді». Проте ПАРЕ черпає найвідповідніше розуміння цього терміна з робіт Керівного комітету з прав людини (CDDH) Ради Європи та КМ РЄ на цю тему (виділено автором):

*«...Як підкреслює [CDDH], структурна або системна проблема «може бути породжена законодавством або відсутністю законодавства або адміністративною чи судовою практикою, яка може суперечити Конвенції (тривалість попереднього ув'язнення, тривалість розгляду, умови тримання під вартою, невиконання остаточних судових рішень, майнові права тощо)»<sup>33</sup>. «Однак згідно з практикою [КМ РЄ], той факт, що група рішень, які перебувають на виконанні, є невеликою, не перешкоджає визначенню структурної проблеми, якою вони породжені, як важливої»<sup>34</sup>.*

Загальний висновок полягає в тому, що парламенти повинні втручатися щоразу, коли порушення, встановлене ЄСПЛ, ставить під сумнів ефективність законодавства. Очевидно, що парламенти повинні скасувати недосконале законодавство, яке лежить в основі порушень Конвенції. Проте, парламенти повинні діяти й тоді, коли законодавство неефективне на практиці, запровадивши засоби правового захисту.

### Про рішення в групі справ «Бурмич» і його першопричини

Ця група справ «пов'язана з основною структурною проблемою невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, винесених здебільшого проти державних або контрольованих державою установ за відсутності ефективних засобів правового захисту в таких ситуаціях»<sup>35</sup>. Виконання рішень у цій групі було й залишається обтяжливим процесом для України. Питання про «повсюдне невиконання рішень національних судів» є однією з найбільших проблем для КМ РЄ, ЄСПЛ і ПАРЕ<sup>36</sup>. Розглядаючи цю проблему з погляду парламентського нагляду, необхідно внести описані нижче пояснення.

Рішення в групі справ «Бурмич» позначили першопричини проблеми невиконання судових рішень в Україні. По-перше, влада не створила ефективної системи виконання судових рішень. По-друге, вона зберігає законодавчі обмеження (мораторії), що впливають на виконання рішень національних судів. По-третє, влада не бажає запроваджувати ефективні засоби правового захисту. Ці три аспекти виконавча влада вже визнала основними стратегічними шляхами, що лежать в основі процесу виконання рішень у групі справ «Бурмич». Практично такий самий погляд на ситуацію має й КМ РЄ. Він кваліфікував її як «серйозну структурну проблему невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, переважно винесених проти держави та державних підприємств, а також відсутності ефективних засобів правового захисту в таких ситуаціях»<sup>37</sup>. Відповідно, він виділив дві нагальні проблеми: (i) загальну неповноцінність системи виконання судових рішень і (ii) відсутність ефективних засобів правового захисту.

Уряд України вже визначив першопричини цієї проблеми, спираючись на власні погляди. Цей аналіз ґрунтувався на характері позовів щодо невиконання. Іншими словами, внутрішня система виконання судових рішень неієднотна, оскільки деякі борги продовжують зростати. В основі невиконаних позовів лежать необґрунтовані положення національного законодавства, що не забезпечені фінансово. Ця проблема в основному стосується соціальних пільг і деяких прав на соціальне забезпечення, більшість із яких мають кон'юнктурний і популістський характер. Вони навряд чи раціональні з погляду практики, але оскільки внутрішнє законодавство надає такі права, їх виконання стає безумовним. Крім того, борги державних підприємств за судовими рішеннями неможливо стягнути на практиці через фактичний імунітет цих підприємств. Їхні фінансові та майнові ресурси недоступні для боржників через законодавство, яке вводить

<sup>33</sup> «Звіт CDDH щодо доцільності й умов «процедури подання заяви» [CDDH (2013) R77 Додаток IV], 21 березня 2013 року, Додаток III, п. 6.

<sup>34</sup> Комітет міністрів, «Нагляд за виконанням рішень і ухвал Європейського суду з прав людини», 2011 р. Щорічний звіт, квітень 2012 року, 40, примітка 25: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docId=09000001680592ac7>.

<sup>35</sup> Справа «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (BURMYCH AND OTHERS v. Ukraine) | Заява № 46852/13 | Дата винесення рішення: 10.12.2017 р. | Рішення стало остаточним: 10.12.2017 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2020)1383/H46-27

<sup>36</sup> Резолюція ПАРЕ № 1787 (2011), «Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 26 січня 2011 року. Див. також Рекомендацію ПАРЕ № 1955(2011), «Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 26 січня 2011 року.

<sup>37</sup> Див. опис справи в низці резолюцій/рішень КМ РЄ: CM/ResDH(2008)1, CM/ResDH(2009)159, CM/ResDH(2010)222, CM/ResDH(2011)184, CM/ResDH(2012)234, CM/ResDH(2017)184, CM/Del/Dec(2017)1302/H46-38 та CM/Del/Dec(2018)1318/H46-29

мораторії на будь-які позови про виконання судового рішення. Законодавство не передбачає жодних інших альтернативних способів виконання таких рішень. Останній тип виконавчих листів, який є нематеріальним за своїм характером, складний для виконання через загальну неефективність внутрішньої системи виконання. У ньому відсутні необхідні інструменти для профілактичних заходів щодо недобросовісних приватних боржників і відповідальних державних органів, які обходять процес примусового виконання й відкладають або анулюють саме виконання.

Таким чином, усі невиконані рішення національних судів було розділено на три типи, що стосуються (i) зобов'язань у натуральній формі; (ii) соціальної допомоги; (iii) боргів державних підприємств. Це розмежування допомогло легко визначити заходи, спрямовані на задоволення кожного позову про виконання, а отже й говорити про проблеми невиконання в цілому. У випадку зобов'язань у натуральній формі загальні заходи мають орієнтуватися на вдосконалення системи виконання судових рішень і надання інструментів для забезпечення ефективності виконавчих заходів. Позови щодо соціальної допомоги вимагатимуть перегляду системи соціального забезпечення та скасування видів соціальної допомоги, які неможливо профінансувати з бюджету. Рішення щодо боргів державних підприємств потрібно виконувати в першу чергу через скасування мораторіїв.

Як можна помітити, жоден із цих заходів, передбачених органами виконавчої влади, неможливо здійснити без участі законодавчої влади. Безумовно, необхідно змінити весь пакет законів, що стосуються виконавчої системи, і гарантувати ефективність виконавчого провадження. Не можна залишати в законодавстві види соціальної допомоги, які не фінансуються. Вони й надалі породжуватимуть законні очікування й судові позови, що призводитимуть до зростання кількості рішень, які неможливо виконати. Необхідно переглянути всю систему соціального забезпечення, зокрема бюджетні ресурси, які на це виділяються. Насамкінець, потрібно скасувати й мораторії, оскільки вони нічого не забезпечують, суперечать вільним ринковим відносинам і фактично накопичують державні борги. Усе це – законодавчі заходи, рішення щодо яких повинна приймати *Верховна Рада*.

## Актуальні приклади реакції парламентів на виконання рішень ЄСПЛ

У цьому розділі зібрано актуальну практику інших країн, законодавчі органи яких відреагували на процес виконання рішень ЄСПЛ і змінили законодавство з метою виконання цих рішень. Однак ця збірка охоплює не тільки зміни в соціальному законодавстві. Такі конкретні приклади знайти складно. Дійсно, парламенти держав-членів Ради Європи вносили зміни та доповнення в соціальне законодавство після рішень ЄСПЛ, але не тільки тому, що здійснювали парламентський нагляд за виконанням.

По-перше, як було зазначено вище, поняття парламентського нагляду з'явилося порівняно недавно. Проте більшість справ, що стосуються прав на соціальне забезпечення, було успішно закрито ще до того, як ця концепція отримала широкий консенсус і визнання з боку держав-членів Ради Європи. По-друге, хоча парламентський нагляд є інструментом ефективного виконання рішень ЄСПЛ, останнє ніколи не було сферою застосування такого нагляду. Іншими словами, виконання того чи іншого рішення ЄСПЛ, якщо воно потребує внесення змін до законодавства, не вимагає запровадження для цього парламентського нагляду. Створення механізму парламентського нагляду – питання внутрішньої компетенції держав. Вони можуть самі вибирати способи зміни законодавства з таким механізмом або без нього. Однак практика показує, що ті країни, які запровадили ефективні механізми парламентського нагляду, були ефективнішими у виконанні рішень ЄСПЛ, а відтак оперативно розв'язали системні проблеми.

## Практика втручання парламентарів у випадках, коли законодавство лежить в основі системних порушень, за відсутності пілотної процедури

Попри загальне бачення, за яким ЄСПЛ повинен не займатися законодавством, а виконувати свої судові функції, еволюція його судової практики свідчить про зворотне<sup>38</sup>. У рішеннях

<sup>38</sup> «З початку 2000-х років ЄСПЛ почав займатися питаннями впровадження у відповідь на нездатність держав самостійно розв'язувати проблеми у своїх правових системах. ЄСПЛ став чіткіше вказувати законодавчі джерела порушень. Він може пропонувати законодавчі заходи як один із кількох варіантів або навіть найкращий варіант. У деяких випадках він може вимагати обов'язкового внесення змін. Що стосується точного змісту законодавчих змін, участь ЄСПЛ може різнитися: від дуже обмежених рекомендацій до детальних інструкцій. Він може встановити крайній термін для впровадження або дозволити державі вказати часові межі. Отже, із судової практики ЄСПЛ останнього десятиліття можна виділити цілу низку ступенів обов'язковості під час формулювання законодавчих вимог». Ніно Церетелі, «Роль Європейського суду з прав людини в полегшенні законодавчих змін у випадках довгострокових затримок у впровадженні», у: *The International*



ЄСПЛ усе більше уваги приділяється джерелам порушень, які в багатьох випадках криються в законодавстві. ЄСПЛ може поставити під сумнів якість законодавства з погляду його доступності<sup>39</sup>, чіткості або передбачуваності<sup>40</sup> чи вимагати повністю скасувати законодавство через його істотну несумісність із Конвенцією<sup>41</sup>.

Найхарактернішими з цих справ є ті, де під сумнів поставлено деякі конституційні й основоположні принципи національних правових систем. Не всі парламенти згодні зі змінами законодавства, які випливають з рішень ЄСПЛ.

Справа «Тенасе» (*Tănase*)<sup>42</sup> стала першою успішною історією швидкого втручання парламенту в законодавство, яке було дуже делікатним питанням для самого парламенту. Порушення в цій справі стосувалось основи виборчої системи Молдови, яка забороняла доступ до місць у парламенті деяким представникам політичних партій. Це питання в тодішньому політичному контексті було дуже чутливим, оскільки керівна партія запровадила законодавчу заборону для громадян, які мали подвійне або множинне громадянство, балотуватися кандидатами на наступних парламентських виборах. З огляду на те, що більша частина опозиції мала подвійне громадянство, вони раптово втратили можливість бути обраними на виборах до парламенту. У 2008 р. ЄСПЛ встановив порушення в цій справі, ухваливши рішення, яке на той час ще не було остаточним. Поки питання про наявність порушень у законі очікувало на розгляд Великою Палатою, парламент Молдови змінив цей сумнівний закон у 2009 році, не чекаючи остаточного вирішення справи. До того ж, парламент розширив обсяги своїх заходів щодо цього закону та зняв для всіх категорій державних службовців заборону на подвійне громадянство під час державної служби<sup>43</sup>.

Інший приклад – справа Олександра Волкова (*Olexandr Volkov*), яка добре відома українському парламенту. Утім це наочний приклад справи, де в основі порушення лежить первинне, конституційне законодавство. Заявника звільнили внаслідок неефективності системи розгляду справ у дисциплінарних провадженнях щодо суддів. У цій справі було виявлено серйозні системні проблеми, пов'язані з функціонуванням української судової системи, яка не забезпечувала достатнього відокремлення судової влади від інших гілок державної влади. Однак ця справа так і не стала пілотною, хоча завжди вважалася такою, що порушує структурні та комплексні проблеми.

Інші гучні справи, де виявлено подібні види комплексних конституційно-правових проблем, також потрапляють у категорію системних справ, але не стали предметами пілотної процедури (наприклад, справа «Сейдич і Фінци» (*Sejdić and Finci*)). Виборча система в Боснії і Герцеговині була визнана дискримінаційною, а саму проблему було закріплено в Конституції, розробленій на основі Дейтонських угод, що поклали кінець міжетнічній війні<sup>44</sup>. Справа «Паскас» (*Paskas*) про безстрокове позбавлення прав президента, підданого імпічменту, також є наочним прикладом комплексної справи. У всіх цих справах, здавалося, було відзначено системні проблеми, але їх не було визначено пілотними чи навіть квазі-пілотними рішеннями. Проте проблеми, виявлені в цих рішеннях, настільки вкоренилися у національному законодавстві, що потенційно могли призвести до низки однотипних звернень до ЄСПЛ. Єдине рішення для виконання цих справ – скасування несумісного законодавства.

І знову показовим у цьому сенсі є приклад, коли події після справи «Сейдич і Фінци», де нездатність скасувати конституційну дискримінаційну заборону на участь у виборах призвела до нових однотипних справ. У справах «Зорнич» (*Zornić*), «Шлаку» (*Šlaku*) і «Пілав» (*Pilav*) було підтверджено занепокоєння з приводу системних проблем. ЄСПЛ зазначив, що «нездатність держави-відповідача впровадити конституційні та законодавчі пропозиції, щоб покласти край поточній несумісності Конституції та закону про вибори [Конвенцією], є не лише обтяжливим чинником для відповідальності держави за Конвенцією у зв'язку з поточним або минулим

*Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond*; під ред. Андреаса Фоллесдала (Andreas Follesdal), Гейра Ульфштейна (Geir Ulfstein) і Метью Сауля (Matthew Saul), Дослідження конвенцій про права людини (Studies on Human Rights Conventions, Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 223–47: <https://doi.org/10.1017/9781316874820.010>.

<sup>39</sup> ЄСПЛ, справа «Роман Захаров проти Росії» (*Roman Zakharov v. Russia*) [ВП], № 47143/06 (4 грудня 2015 р.).

<sup>40</sup> ЄСПЛ, справа «Олександр Волков проти України» (*Oleksandr Volkov v. Ukraine*) № 21722/11 (9 січня 2013 року).

<sup>41</sup> ЄСПЛ, справа «Сейдич і Фінци проти Боснії і Герцеговини» (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*) [ВП], № 27996/06 і 34836/06 (22 грудня 2009 р.).

<sup>42</sup> ЄСПЛ, справа «Тенасе проти Молдови» (*Tănase v. Moldova*) [ВП], № 7/08 (27 квітня 2010 р.).

<sup>43</sup> Комітет міністрів, справа «Тенасе проти Республіки Молдова» (*TĂNASE v. the Republic of Moldova*) | Додаток № 7/08 | Дата винесення рішення: 27.04.2010 р. | Рішення набрало чинності: 27.04.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)40 (27 квітня 2010 р.).

<sup>44</sup> Справа «Сейдич і Фінци» (*Sejdić and Finci*).

станом справ, але й загрозою для майбутньої ефективності механізму Конвенції»<sup>45</sup>.

Іншим позитивним прикладом є перебіг справи *Олександра Волкова*. Зміна несумісної правової системи обмежила системну проблему, а отже зупинила потік однотипних порушень, як це було й у справі *«Куликов та інші» (Kulykov and others)*. У рішенні в цій справі чітко зазначено, що загальні заходи не потрібні, оскільки вони були реалізовані після рішення в справі *«Олександр Волков»*. Немає ніяких свідчень про те, що права заявників зазнають утисків у результаті нової судової реформи, оскільки «...з огляду на наявні докази, не можна зробити висновок, що цей істотно новий фон робить відповідні внутрішні процедури марними й даремними»<sup>46</sup>.

У деяких справах, як-от *«Роман Захаров» (Roman Zakharov)* або *«Йордакі» (Iordachi)* та інших, було виявлено недоліки в правовій базі, що регулює таємне прослуховування телефонних розмов, і підтверджено статус заявників як потенційних жертв. Цей вид порушень стосується несумісності законодавства, що також вказує на системність проблем. ЄСПЛ постановив у цих справах, що «просте існування законів і практики, які уможливлювали та створювали систему таємного спостереження за засобами зв'язку, тягло за собою загрозу спостереження за всіма тими, до кого це законодавство могло застосовуватися»<sup>47</sup>. Поняття «стосуватися всіх» або «загрожувати всім» – системне, оскільки кількість жертв порушень порахувати неможливо.

У справах, що ставлять під сумнів якість законодавства та правову визначеність, особливо в кримінальних справах, зазвичай виявляють одні й ті ж проблеми, пов'язані з ризиком порушень, який не враховують. У цьому сенсі такі справи викликають серйозні занепокоєння щодо системного характеру порушень, хоча ЄСПЛ ніколи не заявлятиме про це напямую. Наприклад, у справі *«Коккінакіс» (Kokkinakis)* ЄСПЛ зазначив, що стаття 7 більш загально втілює принцип, згідно з яким тільки закон може визначати злочин і призначати покарання<sup>48</sup>. Закон повинен відповідати певним критеріям якості відповідно до Конвенції (доступність, чіткість і передбачуваність), інакше він зачепить велику кількість людей, поведінку яких має регулювати<sup>49</sup>. Сумніви щодо якості законодавства можуть спостерігатися в справі *«Бойченко» (Boicenco)*, де ЄСПЛ прямо вказав на деяку несумісність законодавства. Він поставив під сумнів якість кримінально-процесуального законодавства, що забороняє звільнення під заставу через тяжкість кримінальних обвинувачень. ЄСПЛ зазначив, що «право на звільнення до суду, в принципі, не може бути заздалегідь виключено законодавчими органами»<sup>50</sup>. З цього обґрунтування можна зробити висновок, що будь-яка особа, яка перебуває під вартою, потенційно може стати жертвою порушення через такі законодавчі заборони, тому кількість порушень непередбачувана.

### **Практика втручання парламенту в справах, що стосуються системних проблем, пов'язаних із системним невиконанням або надмірною тривалістю проваджень**

У цьому підрозділі буде проілюстровано як успішні, так і невдалі випадки парламентського втручання після пілотних і квазі-пілотних рішень. Зі зрозумілих причин судові рішення проти України було виключено з аналізу. Крім того, не всі системні проблеми було взято до уваги. Для дослідження було вибрано лише проблеми, пов'язані із системним невиконанням рішень національних суддів і надмірною тривалістю проваджень, оскільки саме це є предметом виконання в справі *«Бурмич» (Burmych)*, а відтак темою цього дослідження. Нарешті, дослідження зосереджується тільки на аспектах, які стосуються ролі парламентів у виконанні пілотних або квазі-пілотних рішень ЄСПЛ.

В Албанії в пілотних судових рішеннях у справах *«Манушаке Путо та Дріза» (Manushaqe Puto & Driza)* (2002) і *«Г'юлі й Путо та інші» (Gjyli & Puto et al.)* (2007) виявлено широкий спектр системних і структурних проблем, які полягають у неефективності механізмів повернення конфіскованого майна та компенсації за нього під час комуністичного режиму. Законодавство, яке надавало право

<sup>45</sup> ЄСПЛ, справа *«Зорнич проти Боснії і Герцеговини» (Zornić v. Bosnia and Herzegovina)*, № 3681/06 (15 липня 2014 р.); ЄСПЛ, справа *«Шлаку проти Боснії і Герцеговини» (Šlaku v. Bosnia and Herzegovina)*, № 56666/12 (26 травня 2016 р.).

<sup>46</sup> ЄСПЛ, справа *«Куликов та інші проти України» (Kulykov and Others v. Ukraine)*, № 5114/09 і 17 інших (19 січня 2017 р.).

<sup>47</sup> Роман Захаров (*Roman Zakharov*), п. 168.

<sup>48</sup> ЄСПЛ, справа *«Коккінакіс проти Греції» (Kokkinakis v. Greece)*, № 14307/88 (25 травня 1993 р.); справа *«Васіляускас проти Литви» (Vasiliauskas v. Lithuania)* [ВП], № 35343/05 (20 жовтня 2015 р.).

<sup>49</sup> «...Це логічний наслідок принципу, згідно з яким закони повинні мати загальне застосування, що...», справа *«Дель Ріо Прада проти Іспанії» (Del Río Prada v. Spain)* [ВП], № 42750/09 (21 жовтня 2013 р.).

<sup>50</sup> ЄСПЛ, справа *«Бойченко проти Молдови» (Boicenco v. Moldova)*, № 41088/05 (11 липня 2006 р.).

на повернення або компенсацію, було декларативним і не мало належних адміністративних механізмів для реалізації. Суди задовольняли вимоги правовласників, але кількість невиконаних рішень збільшувалася. Крім того, системна дисфункція поширилася на саму судову систему, на яку вплинули відсутність правової визначеності, відсутність неупередженості й надмірна тривалість судових проваджень. У результаті проблема невиконання вимог стала частиною загальної картини, її розв'язували поряд з іншими системними змінами в державних установах. Парламент зіграв свою роль, ухваливши у 2015 р. новий закон, у якому було переглянуто весь механізм компенсації й відшкодування. Ним було встановлено нові критерії оцінювання майна, у нього було включено механізм урегулювання попередніх боргів, ним засновано спеціальний фінансовий фонд для покриття вимог щодо компенсації тощо<sup>51</sup>. Іншими словами, парламент усунув причини проблеми, скасувавши старий закон, що її викликав, але зберіг первісне зобов'язання про виплату компенсації або повернення майна.

У Вірменії проблема невиконання судових рішень не набула системного характеру. Проте її розглядали як однотипну й комплексну в групі справ «Авакемян» (*Avakemyan*) (2009 р.) і ще в 4 рішеннях. Ці справи демонструють цілий спектр позовів про невиконання судових рішень, пов'язаних із питаннями власності, поновленням прав та своєчасною виплатою компенсацій, присуджених національними судами. Виконавча влада Вірменії вирішила запровадити прискорені й компенсаційні засоби правового захисту поряд із загальним переглядом системи виконання судових рішень. Ці заходи вимагають схвалення з боку парламенту, щоб змінити закони й узгодити запровадження засобів правового захисту. Згідно з останньою інформацією, ці заходи включено до стратегічних документів та проєктів законів<sup>52</sup>.

В Азербайджані було зафіксовано актуальну з погляду цього документа проблему, пов'язану з державною політикою щодо ВПО азербайджанської національності, які втекли з регіону Нагірного Карабаху й отримали безкоштовне житло та соціальні пільги на основній території країни. Ця політика викликала велику кількість суперечок між ВПО та власниками квартир і перетворилася на структурну проблему, що вимагає від влади надати ВПО альтернативне житло. ЄСПЛ виніс низку рішень, в основі яких лежала ця проблема, а КМ РЄ включив їх у групу справ «Мірзаєв» (*Mirzayev*), «Гумбатов» (*Humbatov*) і «Тарвердієв» (*Tarverdiyev*), що стосуються невиконання судових рішень стосовно житлових прав, відновлення прав власності та відновлення на роботі. Базове соціальне законодавство зберігається, і влада Азербайджану вважає за краще розв'язувати кожний випадок окремо. Разом із тим, повідомляється, що було створено нову законодавчу базу, за допомогою якої було, серед іншого, розв'язано проблеми з наданням житла та зустрічними позовами виселених власників. На додаток до численних нормативних актів із боку уряду та президента, парламент ухвалив 23 закони<sup>53</sup>.

Питання, пов'язані із системними проблемами в Боснії і Герцеговині, настільки складні та поширені, що їх опис може вийти за межі цього документа. Якщо коротко, то країна зіткнулася з низкою системних проблем, як-от невиконання судових наказів про знесення незаконно зведених будівель («Козул» (*Kozul*)), неможливість домогтися виконання виконавчих листів у судових спорах між приватними сторонами («Мартинович» (*Martinović*)), відмова у відновленні на робочому місці всупереч судовим рішенням («Йосич» (*Josić*)). Країна також зіткнулася із системними проблемами, що впливають на цілий клас пенсіонерів, які проживають у Федерації Боснії і Герцеговини та були внутрішньо переміщеними особами в Республіці Сербській під час збройного конфлікту. Спочатку Федерація не мала цілісного законодавства про визнання та право на збереження пенсій і прав на соціальне забезпечення. Отже, потерпілі були змушені звертатися в суди з прав людини й залишатися з невиконаними судовими рішеннями протягом тривалого часу, оскільки адміністративні органи відмовляли у виконанні таких рішень через відсутність національного законодавства<sup>54</sup>. Пізніше ЄСПЛ зобов'язав Федерацію ухвалити

<sup>51</sup> Див. 1324-те засідання (вересень 2018 р.) (DH) – H46-1, група справ «Манушаке Путо та інші» (*Manushaqe Puto and Others*) (заява № 604/07) та група справ «Дріза проти Албанії» (*Driza v. Albania*) (заява № 33771/02)

<sup>52</sup> Справа «АВАКЕМЯН проти Вірменії» (*AVAKEMYAN v. Armenia*) | Заява № 39563/09 | Дата винесення рішення: 30.03.2017 р. | Рішення стало остаточним: 30.03.2017 р. | Остаточне рішення: немає

<sup>53</sup> Комітет міністрів, Справа «Мірзаєв проти Азербайджану» (*MIRZAYEV v. Azerbaijan*) | Заява № 50187/06 | Дата винесення рішення: 03.12.2009 р. | Рішення стало остаточним: 03.03.2010 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2019)1348/H46-2 (3 березня 2010 р.), включно зі справами Андрєєвої, Бакшієва та ін., Гасімова та ін., Гульмаммадовой, Гурбановой, Гаджієвої та ін., Гасанова, Ісгандарова та ін., Ісмаїлової, Джафарова, Солтанова, Юсіфовой, Загід Мамадова та ін., Зуфалі Гусейнова, Ізрафілова та Агаларова, Валієва та ін., Аріфа Ісламзаде та 21 іншої.

<sup>54</sup> ЄСПЛ, справа «Каранович проти Боснії і Герцеговини» (*Karanović v. Bosnia and Herzegovina*), № 39462/03 (20 листопада 2007 р.) Пенсійне законодавство між двома ентитетами ще не узгоджено, і розмір пенсій у Республіці Сербській у цілому нижчий, ніж у Федерації Боснії і Герцеговини. Оскільки клопотання заявника про дозвіл на отримання пенсії з Федерального фонду було відхилено, він подав скаргу в Палату з прав людини Боснії і Герцеговини. У своєму рішенні [вона] постановила, що заявник зазнав дискримінації під час здійснення свого права на соціальне забезпечення, гарантованого статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Палата зобов'язала Федерацію Боснії і Герцеговини ухвалити відповідні

закон, який би визнавав пенсії та запроваджував таку схему соціального забезпечення, яка б виправила недоліки пенсійної системи, тим самим давши ВПО, які повертаються у Федерацію Боснії і Герцеговини, право на пенсію Федерації<sup>55</sup>. Усі питання розв'язав Парламент, ухваливши закони про визнання пенсій і зрівняння прав на соціальне забезпечення в обох ентитетах<sup>56</sup>. Крім того, у 2012 році парламент ухвалив Закон про внутрішній борг, який передбачає врегулювання внутрішніх боргів Республіки Сербської, задовольнивши таким чином низку невиконаних позовів, що виникли внаслідок невиконання компенсацій за збитки, спричинені війною (група справ «Момич» (*Momic*)<sup>57</sup> і справа «Panorama Ltd»).

Болгарія зіткнулася зі структурними проблемами, як-от у справі «Гаврилов» (*Gavrilov*), яка стосувалася неможливості стягнення заборгованості з боку держави через ліквідацію державних підприємств, і в групі справ «Стоянов/Табаков» (*Stoyanov/Tabakov*), у яких ЄСПЛ критикував адміністративні органи за невиконання остаточних національних рішень, що зобов'язували до надання прав на приватизацію муніципальної власності. У справах першого типу парламент погодився ухвалити закон про створення національного гарантійного фонду заробітної плати з метою виплати компенсації в разі банкрутства. Він також вніс поправки в низку законів, що покращують національну систему виконання судових рішень<sup>58</sup>. Крім того, Парламент усунув корінь проблеми невиконання судових рішень у справі «Попніколов» (*Popnikolov*), де місцева адміністрація відмовилася визнати права на придбання державної власності відповідно до преференційної процедури, визначеної законодавством, попри остаточне судові рішення стосовно цього. Парламент повністю скасував цей закон і вдосконалив законодавство у сфері виконання судових рішень, поширивши на державні органи санкції за невиконання<sup>59</sup>.

Справи Хорватії про невиконання судових рішень були нечисленні та здебільшого стосувалися труднощів із виконанням зобов'язань у натуральній формі, визнаних національними судами, як-от виселення скваттерів (справа «Цвієтич» (*Cvijetic*)) або повернення автомобіля («Лукавіца і Сінічич» (*Lukavica i Siničić*)), а також виконання різноманітних інших майнових позовів (група справ «Квартуч» (*Kvartuc*)). У 2012 році Парламент ухвалив новий Закон про виконання судових рішень, у якому особливу увагу було приділено позасудовому виконанню та передачі виконавчого провадження з комерційних судів до муніципальних. Згодом до закону було внесено зміни та доповнення, якими було вдосконалено національні виконавчі провадження з урахуванням нових справ, що надійшли з ЄСПЛ<sup>60</sup>.

У Грузії системне невиконання пов'язане з неефективним управлінням державними коштами або його відсутністю<sup>61</sup>. Парламент проголосував за створення спеціальних бюджетних статей (2007 р.) для покриття боргів, а потім заснував спеціальний урядовий фонд (2008 р.) для відшкодування попередніх боргів і виконання судових рішень. Він також підтримав реформи системи судових виконавців і управління фінансами, ухваливши певні зміни до

---

законодавчі й адміністративні заходи з метою припинення такої дискримінації та виплатити заявникові різницю між розміром пенсії, яку він фактично отримав, і сумою, яку він повинен був отримати з Федерального фонду. Однак попри те, що він отримував певну винагороду з Федерального фонду, пенсію заявнику продовжувала виплачувати Республіка Сербська.

<sup>55</sup> ЄСПЛ, справа «Шекерович і Пашалич проти Боснії і Герцеговини» (*Šekerović and Pašalić v. Bosnia and Herzegovina*), № 5920/04, 67396/09 (8 березня 2011 р.). Держава не виконала постанову національного суду, що вимагала переведення їх пенсійних прав із Республіки Сербської, де заявники були внутрішньо переміщеними особами під час війни в Боснії і Герцеговині, у Федерацію Боснії і Герцеговини, до якої вони належали й повернулися після війни, і де пенсії в цілому були вищі. Держава-відповідач повинна була забезпечити внесення поправок до відповідного законодавства, щоб надати заявникам та іншим особам, які перебувають у такій ситуації, право клопотати про пенсії від Федерації. Однак це розпорядження не поширювалося на тих, хто не повернувся до Федерації після війни, хоча ті, кому були призначені пенсії від Федерації після їх повернення з Республіки Сербської, повинні були зберегти свої пенсійні права, навіть якщо вони пізніше виїхали за кордон, як це зробив другий заявник.

<sup>56</sup> Комітет міністрів, «Каранович проти Боснії і Герцеговини» (*Karanović v. Bosnia and Herzegovina*) | Заява № 39462/03 | Дата винесення рішення: 20.11.2007 р. | Рішення стало остаточним: 20.02.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)148 (4 грудня 2012 р.); Комітет міністрів, справа «Шекерович проти Боснії і Герцеговини» (*SEKEROVIC v. Bosnia and Herzegovina*) | Заява № 5920/04 | Дата винесення рішення: 08/03/2011 | Рішення стало остаточним: 15/09/2011 | Остаточне рішення: CM/ResDH(2012)148 (4 грудня 2012 р.); Комітет міністрів, «Резолюція CM/ResDH(2012)148 про 2 справи проти Боснії і Герцеговини. Виконання рішень Європейського суду з прав людини», 4 грудня 2012 року: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-116482>.

<sup>57</sup> Справа «Момич проти Боснії і Герцеговини» (*MOMIC v. Bosnia and Herzegovina*) | Заява № 1441/07 | Дата винесення рішення: 15.01.2013 р. | Рішення набрало чинності: 15.01.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2017)29

<sup>58</sup> Справа «БЕЛЕВ проти Болгарії» (*BELEV v. Bulgaria*) | Заява № 16354/02 | Дата винесення рішення: 04.02.2009 р. | Рішення набрало чинності: 07.02.2009 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH (2016)153

<sup>59</sup> Справа «ПОПНИКОЛОВ проти Болгарії» (*POPNIKOLOV v. Bulgaria*) | Заява № 30388/02 | Дата винесення рішення: 25 березня 2010 р. | Рішення стало остаточним: 25.06.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH (2015)223

<sup>60</sup> Справа «КВАРТУЧ проти Хорватії» (*KVARTUC v. Croatia*) | Заява № 4899/02 | Дата ухвалення рішення: 18.11.2004 р. | Рішення набрало чинності: 18.02.2005 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2020)104

<sup>61</sup> Справа «ІЗА LTD І МАКРАХІДЗЕ проти Грузії» (*«ІЗА» LTD AND МАКРАХІДЗЕ v. Georgia*) | Заява № 28537/02 | Дата винесення рішення: 27.09.2005 р. | Рішення стало остаточним: 27.12.2005 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2011)108



базового цивільного законодавства та законодавства з питань виконання судових рішень (2010 р.).

Греція продовжує бути джерелом занепокоєння у зв'язку з політикою щодо землі та права власності. У справах групи «Бека-Кулочери» (*Beka-Koulocheri*) було виявлено структурну проблему, пов'язану зі скасуванням наказів про примусове відчуження землі та земельними податками. У справах «Зазаніс та інші» (*Zazanis*), а також «Мудакі-Сойлентакі» (*Moudaki-Soilentaki*) було виявлено проблему, пов'язану з можливістю для органів державної влади безкарно відмовлятися від виконання рішень адміністративних судів про надання права власності або поновлення на посаді колишнього службовця міністерства. Нова справа «Георґакопулос та інші» (*Georgakopoulos et al.*) стосується невиконання рішень суду щодо компенсацій за відчуження земель і відсутності засобів правового захисту. Роль парламенту Греції у вирішенні цих справ залишається неясною<sup>62</sup>.

Те саме можна сказати й про справи, що стосуються невиконання рішень в Італії. Справа «*Therapic centers s.r.l. та інші*» пов'язана з відмовою місцевої служби охорони здоров'я виконувати судові накази на підставі закону, який лише пізніше було визнано неконституційним, а тоді унеможлиблював таке виконання. У справі «*D. A. та інші*», очевидно, було виявлено структурну проблему, пов'язану з виплатою компенсацій за шкоду після інфікування під час переливання крові, яке проводили в державних лікарнях. В обох випадках правові положення, що призвели до невиконання, залишаються чинними, тому насправді парламентського нагляду ще не було<sup>63</sup>.

Литва зіткнулася з відносно незначними проблемами у сфері невиконання судових рішень, здебільшого описаними в групі справ «*Некведавічюс*» (*Nekvedavicius*), що стосуються невідновлення прав на націоналізовані в радянський період землі. Парламент втрутився й ухвалив низку змін до законодавства, що розширюють можливості відновлення земельних прав у натуральному вигляді та забезпечують альтернативу виділенню землі в натуральній формі. Ці зміни також прискорили процедуру відновлення в цілому та запровадили додаткові процесуальні та матеріально-правові гарантії проти зловживань або неправильного тлумачення національного законодавства. Різні нечіткі та неякісні законодавчі положення були повністю скасовані або змінені для уточнення адміністративних вимог до позовів про відновлення прав<sup>64</sup>.

Чорногорія розв'язала свої системні проблеми, які були приблизно аналогічні виявленим в Україні. Справи «*Міянович*» (*Mijanovic*)<sup>65</sup>, «*Велимирович*» (*Velimirovic*)<sup>66</sup> і «*Вукелич*» (*Vukelic*)<sup>67</sup> відіграли провідну роль у встановленні фактів того, що органи державної влади не забезпечили стягнення боргів із державних підприємств, а також виконання судових рішень щодо надання соціального житла та позовів у сфері виконання судових рішень у приватних суперечках. Парламент зіграв тут вирішальну роль, ухваливши закон, що реформує всю виконавчу систему. У 2011 році було ухвалено новий Закон про виконання судових рішень, який скасував стару модель виконання на користь змішаної моделі за участю приватних і державних судових виконавців. Нове законодавство довело свою ефективність на практиці.

Північна Македонія дотримується такої самої політики щодо зміни всієї системи виконання судових рішень. Справи «*Несевські*» (*Nesevski*)<sup>68</sup> та «*Янкуловські*» (*Jankulovski*)<sup>69</sup> стосуються затримки у виконанні судових рішень, але їх було розглянуто в ширшому контексті структурної

<sup>62</sup> Справа «БЕКА-КУЛОЧЕРІ проти Греції» (*BEKA-KOULOCHERI v. Greece*) | Заява № 38878/03 | Дата ухвалення рішення: 07.06.2006 р. | Рішення набрало чинності: 10.06.2006 р. | Остаточне рішення: CM/Del/Dec(2020)1369/H46-11

<sup>63</sup> Справа «THERAPIC CENTER S.R.L. ТА ІНШІ проти Італії» (*THERAPIC CENTER S.R.L. AND OTHERS v. Italy*) | Заява № 39186/11 | Дата винесення рішення: 10.04.2018 р. | Рішення набрало чинності: 10.04.2018 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання. Справа «D. A. ТА ІНШІ проти Італії» (*D. A. AND OTHERS v. Italy*) | Заява № 68060/12 | Дата ухвалення рішення: 14.01.2016 р. | Рішення набрало чинності: 07.04.2016 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

<sup>64</sup> Справа «НЕКВЕДАВІЧЮС проти Литви» (*NEKVEDAVICIUS v. Lithuania*) | Заява № 1471/05 | Дата винесення рішення: 12.10.2013 р. | Рішення набрало чинності: 10.03.2014 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

<sup>65</sup> Справа «МІЯНОВИЧ проти Чорногорії» (*MIJANOVIC v. Montenegro*) | Заява № 19580/06 | Дата винесення рішення: 17.09.2013 р. | Рішення набрало чинності: 17.12.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)201

<sup>66</sup> Справа «ВЕЛИМИРОВИЧ проти Чорногорії» (*VELIMIROVIC v. Montenegro*) | Заява № 20979/07 | Дата винесення рішення: 10.02.2012 р. | Рішення набрало чинності: 01.02.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)292

<sup>67</sup> Справа «ВУКЕЛИЧ проти Чорногорії» (*VUKELIC v. Montenegro*) | Заява № 58258/09 | Дата винесення рішення: 06.04.2013 р. | Рішення набрало чинності: 09.04.2013 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2017)36

<sup>68</sup> Справа «НЕСЕВСЬКІ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (*NESEVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) | Заява № 14438/03 | Дата винесення рішення: 24.04.2008 р. | Рішення набрало чинності: 24.07.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)35

<sup>69</sup> Справа «ЯНКУЛОВСЬКІ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (*JANKULOVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*) | Заява № 6906/03 | Дата винесення рішення: 03.07.2008 р. | Рішення набрало чинності: 03.10.2008 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2016)35



проблеми необґрунтованої тривалості судового провадження<sup>70</sup>. Парламент Північної Македонії взяв участь у загальній комплексній реформі судової системи. Під час цих реформ у 2012 році новим законодавством було встановлено інститут приватних судових виконавців.

Влада Республіки Молдова визнала системною проблему невиконання судових рішень. Спочатку Молдова безрезультатно намагалася розв'язати проблему невиконання судових рішень за позовами у сфері соціального житла через дружнє врегулювання, але стало зрозумілим, що проблема може мати структурний характер (*«Кльонон» (Clionov)*). Потім, коли проблематичною виявилася низка інших позовів у сфері різних соціальних виплат, індексації банківських заощаджень, приватного виконання рішень тощо, наявність позовів про несвоєчасне виконання та невиконання перетворилася на складну проблему (група справ *«Лунтре» (Luntre)*<sup>71</sup>). У підсумку ЄСПЛ виніс пілотне рішення в справі *«Олару та інші» (Olaru and others)*, яке в основному стосувалося невиконання судових рішень про надання соціального житла та житла для державних службовців, але де основними джерелами проблеми було зазначено загальну неефективність виконавчої системи й відсутність засобів правового захисту. Парламент Молдови повністю схвалив тодішню політику уряду щодо скасування всіх видів соціальної допомоги та прав на житло, щоб зупинити потік судових рішень, які не виконуються. Він повністю скасував законодавство, яке передбачало проблемні види допомоги, а потім ухвалив новий житловий кодекс із жорстким режимом права власності й обмеженнями на приватизацію житлових прав. Новий виконавчий кодекс вводив нову систему приватних судових виконавців, а спеціальні компенсаційні заходи були встановлені спеціальним законом.

Румунія рішуче налаштована на розв'язання низки структурних і системних проблем, пов'язаних із невиконанням судових рішень. У пілотному рішенні в справі *«Сабін Попеску» (Sabin Popescu)* йдеться про відмову у виділенні земель на підставі адміністративних рішень, скасованих адміністративними судами, рішення у яких залишилися невиконаними. Інше пілотне рішення в справі *«Марія Атанасіу» (Maria Atanasiu)* продемонструвало широко розповсюджену й однотипну проблему невиконання судових рішень, що надають право на повернення націоналізованої власності. У справі *«Сакаляну» (Sacaleanu)* було виявлено структурну проблему невиконання судових рішень із боку державних комерційних структур. Парламент Румунії, який зіткнувся з цими проблемами, заснував власний загальний механізм парламентського нагляду з боку спеціального комітету та підкомітету з прав людини для нагляду за заходами уряду. Він змінив закони про повернення власності й виступив як наглядовий орган під час перевірки діяльності новостворених комісій із повернення власності. Крім того, він брав участь у розробці державної стратегії щодо вирішення всіх цих справ і в принципі погодився з пропозиціями уряду про створення спеціального бюджету для забезпечення виплат державними юридичними особами й компенсації вимог щодо повернення власності. Загалом румунський парламент активно виконує свої спеціальні функції з нагляду за процесом виконання рішень ЄСПЛ. Це один із наочних прикладів, коли парламентський нагляд було запроваджено для розв'язання системних проблем.

Сербія стикається з повторюваною проблемою невиконання, яка потребує законодавчого розв'язання й вимагає втручання з боку парламенту. Справи *«Рафаїлович» (Rafailovic)* і *«Р. Качапор» (R. Kacapor)* стосувалися невиконання рішень про стягнення боргів державних підприємств або муніципальних органів влади, неефективного виконання остаточних рішень адміністративних судів щодо пенсій і наказів про знесення самовільно побудованих будівель. Уряд в основному зосередив увагу на вдосконаленні засобів правового захисту й за допомогою парламенту покращив такі засоби, як конституційна скарга та звичайні засоби судового захисту. Деякі з першопричин було усунено за допомогою нового законодавства; наприклад, з 2012 року нове законодавство суворо регулює комерційні операції в муніципалітетах, а з 2018 року зміни в цивільному процесі запровадили чіткі правила виконання рішень про знесення будинків.

І останнє, але не менш важливе: парламент Туреччини розглянув позови про невиконання у справі *«Кіліч» (Kilic)*<sup>72</sup>, виявивши різні порушення у зв'язку з невиконанням адміністративними органами судових рішень про присудження компенсації й інших грошових виплат. Парламент

<sup>70</sup> Справа «АТАНАСОВСКИ проти колишньої Югославської Республіки Македонія» (ATANASOVSKI v. the former Yugoslav Republic of Macedonia) | Заява № 36815/03 | Дата винесення рішення: 14.01.2010 р. | Рішення набрало чинності: 14.04.2010 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2015)152

<sup>71</sup> Справа «ЛУНТРЕ проти Республіки Молдова» (LUNTRE v. the Republic of Moldova) | Заява № 2916/02 | Дата винесення рішення: 15.06.2004 р. | Рішення набрало чинності: 15.09.2004 р. | Остаточне рішення: CM/ResDH(2018)226

<sup>72</sup> Справа «КІЛІЧ проти Туреччини» (KILIC v. Turkey) | Заява № 38473/02 | Дата винесення рішення: 25.07.2006 р. | Рішення набрало чинності: 25.10.2006 р. | Остаточне рішення: див. статус виконання

ухвалив закон про спеціальні засоби правового захисту для компенсації надмірної тривалості провадження, зокрема випадків несвоєчасного виконання судових рішень. У 2014 році він на короткий час змінив закон про муніципалітети, скасувавши мораторії на конфіскацію майна муніципалітету в рахунок погашення його боргів.

## Висновки та рекомендації

Парламенти відіграють вирішальну роль у виконанні рішень ЄСПЛ. Це відображає їхню універсальну роль у захисті прав людини як законодавців, що регулюють саму суть суспільства та соціальні відносини. До їхніх обов'язків не входить забезпечення виконання рішень ЄСПЛ, що, як і раніше, залишається завданням виконавчої влади. Так само вони мають забезпечувати засоби правового захисту від стверджуваних порушень прав людини в окремих справах. Останнє завдання – відповідальність судової системи. Проте парламенти не можна розглядати як органи, що перебувають узагалі поза процесом виконання рішень ЄСПЛ. Нагляд із їх боку варто розглядати з функціонального й оперативного поглядів.

Вони здебільшого залишають за собою дві функції в процесі виконання рішень ЄСПЛ:

- законодавчі функції, які стосуються змін або скасування законодавства, що лежить в основі порушень, та/або забезпечення правової основи для запровадження чи покращення ефективних засобів правового захисту через ухвалення нового законодавства;
- функції щодо співробітництва з виконавчою гілкою влади, яка несе основну відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ у ситуаціях щодо комплексних, структурних і системних проблем, які вимагають вжиття низки загальних заходів.

Щоразу, коли рішення ЄСПЛ вимагає змін у законодавстві, незалежно від того, чи це системна чи структурна проблема, парламенти повинні втрутитися й привести законодавство у відповідність із Конвенцією. Зазвичай це буває в разі структурних і комплексних порушень. Коли рішення ЄСПЛ виявляє системні проблеми, тоді роль парламентів ширшає. На додаток до змін у законодавстві, якщо це вимагається пілотним рішенням, парламенти можуть одержати запит щодо запровадження засобів правового захисту через ухвалення відповідного нового законодавства. На додаток до цих зобов'язань, парламенти повинні мати можливість усувати причини системних порушень, якщо вони мають законодавчий характер. Останні функції парламентів мають бути елементом цілого комплексу інших заходів із боку виконавчої та/або судової влади.

Коротко кажучи, парламенти здійснюють нагляд за дотриманням прав людини здебільшого у двох сферах. Їх основна роль – проактивна, тобто покращення законодавства та забезпечення нормативної бази для засобів правового захисту. Друга роль – прояв належної обачності, тобто утримання від популістських або спрямованих на повернення в минуле змін до законодавства, несумісних із вимогами щодо прав людини.

Парламенти здійснюють нагляд і організовують свою роботу здебільшого на власний розсуд. Це може бути окремий спеціалізований парламентський комітет зі значним досвідом у сфері прав людини або комітети змішаного характеру з міжвідомчими або гібридними функціями. Ці методи роботи залишаються повністю на розсуд національних парламентів. Однак методи роботи менш важливі для оцінювання ефективності парламентського нагляду за виконанням пілотних рішень ЄСПЛ і під час розв'язання системних проблем. Сенс такого нагляду полягає в належному реагуванні на проблеми, пов'язані з виконанням таких рішень.

Практика всіх держав-членів Ради Європи продемонструвала, що виконання рішень ЄСПЛ, які виявляють системні проблеми, ефективніше, якщо парламенти втручаються в ситуацію й співпрацюють з урядами своїх країн. Коли системні проблеми стосувалися чутливих для парламентарів питань, змінення конституційного й виборчого законодавства завжди було складним (див. справи *«Сейдич і Фінци»*, *«Паскас»*). Виконання таких рішень зазвичай залежить від відповідного політичного й історичного контексту (див. справи *«Тенасе»* та *«Олександр Волков»*). А коли питання про несумісність законодавства перебуває поза межами вузьких інтересів парламенту й стосується систем кримінального права (*«Коккінакіс»*, *«Бойченко»*) або виконавчих систем, парламенти охочіше змінюють закони.

У ситуаціях, що виникли пізніше, більшість системних проблем, пов'язаних із невиконанням судових рішень, неможливо було б розв'язати без законодавчих змін. Парламенти сприяли здійсненню масштабних системних реформ (*«Манушаке Плуто і Дріза»*) (Албанія), *«Момич»* (БіГ) або усуненню джерел проблеми, що породжує однотипні порушення, через скасування соціального законодавства (*«Олару та інші»*) (Молдова)). У низці інших справ парламенти

погодилися переглянути системи компенсації та повернення власності й запровадити засоби правового захисту («Марія Атанасіу» (Румунія), «Олару та інші» (Молдова), «Некведавічюс» (Литва)). Деякі країни ніколи б не реформували свої системи виконання судових рішень без парламентів («Міянович» (Чорногорія), «Несевські» та «Янкуловські» (Північна Македонія, Хорватія)). Відсутність співпраці парламенту з урядом у виконанні рішень ЄСПЛ робить виконання рішень практично неможливим («Георгакопулос та інші» (Греція), «D. A. та інші» (Італія), «Авакемян» (Вірменія)). Навіть часткове втручання парламентів сприяє процесу виконання рішення («Рафаїлович» і «Р. Качапор» (Сербія), «Кіліч» (Туреччина, Грузія)).

З огляду на масштаб проблеми в групі справ «Бурмич» (*Burmich*), роль Верховної Ради у виконанні цих рішень є вирішальною. Вона повинна відіграти законодавчу роль у

- ▶ реформуванні виконавчої системи через зміну законодавства;
- ▶ усуненні причин порушень через скасування проблемного соціального законодавства;
- ▶ знятті мораторіїв;
- ▶ створенні законодавства, яке забезпечує засоби правового захисту.

У цьому сенсі, крім цих законодавчих функцій, Верховна Рада покликана виконувати наглядові функції, співпрацюючи з Урядом. Виконання рішення у справі «Бурмич» може й має здійснюватися тільки разом із державними установами, що мають необхідний досвід у реформуванні системи виконання судових рішень. Наявну модель спеціального комітету у Верховній Раді можна зберегти. Проте виявилось, що вона менш ефективна, ніж очікувалося.

Відповідно, найприйнятнішим рішенням є створення спеціальної змішаної робочої групи, яка повинна мати міжвідомчий характер. До її складу мають входити уряд, парламент, судова влада й інші експерти, що представляють установи, куди звертаються за допомогою. Вона може мати обмежену сферу повноважень і компетенцій для розв'язання системної проблеми невиконання, але її висновки повинні мати більшу силу, ніж суто рекомендаційна. Іншими словами, це має бути офіційна міжвідомча співпраця, заснована за принципом *ad-hoc* (для конкретної цілі) та спрямована на розв'язання проблем, пов'язаних із пілотними рішеннями в справах «Іванов» і «Бурмич». Проте, цій робочій групі варто надати можливість чинити вирішальний вплив на парламентський процес ухвалення необхідного для цього законодавства.



## Список скорочень

|                                             |                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ЄСПЛ                                        | Європейський суд з прав людини                                                                                                                                                                                               |
| ЄКПЛ                                        | Європейська конвенція з прав людини                                                                                                                                                                                          |
| КМ РЄ                                       | Комітет міністрів Ради Європи                                                                                                                                                                                                |
| Проект Національної стратегії               | Проект Національної стратегії 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» |
| Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX | Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»                                         |



## Аналіз «Процедура та практика щодо банкрутства державних підприємств в Україні у контексті виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші проти України»

### Коротке резюме

**А**наліз підготовлено в рамках проекту Ради Європи “Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини” (Проект), який фінансується Фондом з прав людини (Human Rights Trust Fund) та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Автор аналізу – Мельниченко Руслан, адвокат, кандидат юридичних наук, національний консультант проекту Ради Європи.

Цей аналіз було підготовлено за погодженням із Міністерством юстиції України в контексті реалізації окремих заходів загального характеру для виконання рішень ЄСПЛ по групі справ Іванов/Бурмич. На останньому 1369-тому засіданні, яке відбулося 3-5 березня 2020 року, КМ РЄ нагадав, що серед ідентифікованих першопричин невиконання судових рішень є неможливість порушити та завершити процедури банкрутства суб'єктів, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також мораторії, що захищають контрольовані державою підприємства від відповідальності та виконавчих дій у певних галузях економіки.

У червні 2019 р. український уряд розробив проект Національної стратегії, що визначає необхідні заходи загального характеру для усунення вказаних першопричин. Зокрема, до них входять заходи щодо впровадження чітких та ефективних процедур ініціювання банкрутства підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою.

Враховуючи зазначене вище, перед консультантом було поставлено завдання на основі рішень ЄСПЛ Іванов/Бурмич проти України, відповідних рішень/резольцій КМ РЄ, проекту Національної стратегії щодо виконання рішень ЄСПЛ Іванов/Бурмич проти України проаналізувати наступні питання:

- Здійснити моніторинг рішень Касаційного господарського суду в структурі Верховного Суду, які були прийняті після вступу в силу Кодексу України з процедур банкрутства на предмет ефективності ініціювання процедури банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою;
- Провести аналіз наявного законодавства України на предмет ефективності ініціювання процедури банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою, а також на предмет можливості реального завершення процедури банкрутства даних підприємств;
- Провести аналіз законодавчих та/або судових заборон (мораторій) щодо можливості банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою;
- Окреслити практичні проблеми банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою;
- Навести рекомендації щодо вирішення проблем державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою у світлі рекомендацій та стандартів Ради Європи.

З метою дослідження питань, вказаних вище, був проведений детальний аналіз Кодексу України з процедур банкрутства, Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (в різних редакціях), Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», Господарського кодексу України, Закону

України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (в різних редакціях), Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», Закону України «Про виконавче провадження».

За період з 21 жовтня 2019 року (початку введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства) до 30 квітня 2020 року (моменту презентації даного звіту) був проведений детальний аналіз рішень Касаційного господарського суду в структурі Верховного Суду на предмет ефективності ініціювання процедури банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою, а також на предмет можливості реального завершення процедури банкрутства даних підприємств.

Загалом було проаналізовано 30 різних судових рішень Верховного Суду, які були прийняті «по суті» в окреслений період дослідження. В рамках даного звіту наведено вибірку 7-ми судових справ Верховного Суду, які є типовими і які є яскравою ілюстрацією існуючої сьогодні в Україні судової практики щодо банкрутства підприємств державної форми власності.

На підставі проведеного аналізу, було окреслено наступні проблеми:

1. На сьогодні в абсолютній більшості випадків юридично не можливо суду та арбітражному керуючому перейти із судової процедури розпорядження майном до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків. Проблема полягає в тому, що до таких державних підприємств положеннями ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України напрямую заборонено застосовувати судову процедуру санації або ліквідації.
2. Незважаючи на те, що в Україні станом на сьогодні немає затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, положення ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлюють пряму заборону на приватизацію державних підприємств, за якими на праві господарського відання закріплені об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України. Останнє, в свою чергу, означає, що до таких об'єктів державної власності не можливо застосовувати судову процедуру ліквідації або санації.
3. Окрім загальних прямих заборон ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, існує додатковий мораторій застосовувати до державних підприємств судову процедуру санації та ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.). Даний мораторій не стосується тільки тих державних підприємств, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки. Проблема полягає в тому, що в судовій правозастосовчій практиці дуже неоднозначним та спірним є питання належності та достатності доказування віднесення конкретного державного підприємства до зазначених критеріїв.
4. Окрема проблема полягає в тому, що до об'єктів права державної власності, які на день набрання чинності цим Законом були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», забороняється вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами. Останнє означає, що станом на сьогодні не можливо примусово виконати будь-яке судові рішення, винесене проти державного підприємства, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.
5. Окрема проблема полягає в тому, що орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном, реально не бере жодної участі у підготовці або хоча б сприянні у підготовці плану санації державного підприємства. Останнє своїм результатом має те, що орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном, не погоджує план санації, підготовлений арбітражним керуючим і, тим самим, повністю блокує можливість подальшого судового провадження про банкрутство державного підприємства.
6. За результатами проведеного аналізу, також надані наступні рекомендації:
7. Законодавчо переглянути ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, а також ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства в частині заборони переходу судом до судової процедури

санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків. Зокрема, керуючись практикою ЄСПЛ, рекомендуємо на рівні Кодексу України з процедур банкрутства передбачити, що у разі законодавчої неможливості санації або ліквідації державного підприємства, субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями державного підприємства повинен нести орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном.

8. Законодавче формулювання положень ч.5 ст.4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» не є однозначним для трактування і на рівні правозастосовчої практики виникають різні підходи до розуміння того, чи закріплено на праві господарського відання за конкретним державним підприємством об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України. Задля вирішення даної проблеми рекомендуємо розглянути можливість затвердження Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України чітко визначеного переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, відповідно до таких ознак.
9. Законодавча заборона на примусове вчинення виконавчих дій до державних підприємств, які не підлягають приватизації, є несумісним із стандартами Ради Європи та рекомендаціями ЄСПЛ. На підставі положень ст. 6 ЄКПЛ наведена законодавча заборона (мораторій) терміном до 20 жовтня 2022 р. на вчинення виконавчих дій по відношенню до державних підприємств повинна бути скасована.
10. Пропонується запровадити прямий обов'язок органу (суб'єкта), уповноваженого управляти державним майном, розробити план санації з метою попередження банкрутства державного підприємства. На підставі практики та рекомендацій ЄСПЛ також рекомендуємо запровадити на рівні Кодексу України з процедур банкрутства субсидіарну відповідальність органу (суб'єкта), уповноваженого управляти державним майном, за зобов'язаннями державного підприємства.
11. Пропонується на рівні Кодексу України з процедур банкрутства передбачити чіткий алгоритм дій держави в особі Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків. Зокрема, потрібно передбачити чіткі строки по вжиттю цих заходів, а також персональну відповідальність керівника органу (суб'єкта), уповноваженого управляти відповідним державним підприємством.

## Вступ

У квітні 2019 року набув чинності новий Кодекс України з процедур банкрутства, скасувавши Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 1992 року. Новий Кодекс змінив попередні підходи до регулювання процедур банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків.

Аналіз національного законодавства, зокрема й нового Кодексу України з процедур банкрутства, та практики його застосування є заходом загального характеру, необхідним для виконання рішень ЄСПЛ у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України».

У вказаних рішеннях ЄСПЛ встановлено серйозну структурну проблему невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, винесених переважно проти суб'єктів, що перебувають у власності чи в управлінні держави, а також відсутність ефективних засобів захисту на національному рівні (порушення Україною пункту 1 статті 6 та статті 13 ЄКПЛ, статті 1 Протоколу No 1)<sup>1</sup>. Група цих справ перебуває під посиленням наглядом КМ РЄ, який відповідно до статті 46 ЄКПЛ здійснює нагляд за виконанням Україною рішень ЄСПЛ.

З 2017 року КМ РЄ ухвалив низку рішень щодо виконання Україною групи справ Іванов/Буримич, в яких надав органам влади поради щодо заходів, необхідних для повного виконання вказаної групи справ.

На своєму останньому засіданні 3-5 березня 2020 р. КМ РЄ вказав, що «вжитих українською владою заходів недостатньо для виконання рішень у групі справ Іванов/Буримич...та закликали

<sup>1</sup> «Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine» (application no. 40450/04), 15 October 2009; «Burmych v. Ukraine», no., 46852/13 and others, 12 October 2017, par. 44, HUDOC, available at <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>

українську владу домогтися швидкого прогресу та ухвалити всі потрібні заходи, щоб повністю вирішити встановлену проблему”<sup>2</sup>.

Слід зауважити, що український уряд розробив проект Національної стратегії, в якій передбачено законодавчі, інституційні, фінансові та статистичні заходи, що потрібно вжити для виконання рішень Іванов/Бурмич. Зокрема, до них належать нормативно-правові заходи щодо впровадження чіткої та ефективної процедури банкрутства.

## 1. Національний порядок банкрутства державних підприємств в Україні

### 1.1. Актуальний закон про банкрутство державних підприємств

21 жовтня 2019 р. був введений в дію Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII, який раніше набрав чинності 21 квітня 2019 р.. Основною метою прийняття даного Кодексу стала оптимізація існуючого до цього Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Відповідно до п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу України з процедур банкрутства встановлено, що з дня введення в дію цього Кодексу подальший розгляд справ про банкрутство здійснюється відповідно до положень цього Кодексу незалежно від дати відкриття провадження у справі про банкрутство, крім справ про банкрутство, які на день введення в дію цього Кодексу перебувають на стадії санації, провадження в яких продовжується відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Перехід до наступної судової процедури та подальше провадження у таких справах здійснюється відповідно до цього Кодексу.

З огляду на це, починаючи з 21 жовтня 2019 р. розгляд існуючих та майбутніх судових проваджень про банкрутство державних підприємств здійснюється виключно на підставі Кодексу України з процедур банкрутства. Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» застосовується виключно до тих судових справ, які станом на день введення в дію цього Кодексу перебувають на стадії санації.

### 1.2. Можливі судові процедури банкрутства державних підприємств

Аналіз положень частини 1 статті 6 Кодексу України з процедур банкрутства дозволяє дійти висновку про те, що за загальним правилом до суб'єкта господарювання-боржника будь-якої форми власності, щодо якого здійснюється провадження у справі про банкрутство, може застосовуватись одна із наступних судових процедур банкрутства:

- ▶ розпорядження майном боржника;
- ▶ санація боржника;
- ▶ ліквідація банкрута.

Разом з тим, слід звернути увагу, що станом на сьогодні законодавство України побудоване таким чином, що до державних підприємств може бути застосована виключно судова процедура розпорядження майном боржника без будь-яких обмежень.

До введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства 21 жовтня 2019 р. до державних підприємств також могла застосовуватись судова процедура банкрутства, яка називалась мирова угода. Після реформи законодавства України про банкрутство і прийняття зазначеного Кодексу законодавець виключив мирову угоду з переліку можливих судових процедур і сьогодні її можна розглядати виключно як складову частину процедури санації.

Слід звернути увагу, що лише до окремих державних підприємств і лише за певних умов можуть бути застосовані судова процедура санації або ліквідації. З даного приводу законодавство України містить ряд обмежень щодо санації або ліквідації державних підприємств. В кожному випадку потрібно проводити аналіз конкретного державного підприємства на предмет того, чи можна до нього застосувати судову процедуру санації або ліквідації. До абсолютної більшості державних підприємств станом на сьогодні не можливо застосувати судову процедуру санації або ліквідації.

Це означає, що сьогодні в абсолютній більшості випадків юридично не можливо перейти до судової процедури санації або ліквідації судом та арбітражним керуючим. Останнє робить

<sup>2</sup> Рішення КМ РЄ на 1369-тому засіданні від 3-5 березня 2020 р. – [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809cc94f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809cc94f)

неефективним існуючий в Україні механізм банкрутства державних підприємств, оскільки, по суті, Кодекс України з процедур банкрутства не дозволяє відновити платоспроможність державного підприємства-боржника або визнати його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів.

Слід також відмітити, що існують певні обмеження щодо відкриття і ведення проваджень про банкрутство державного підприємства щодо якого прийнято рішення про приватизацію.

Відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до її завершення. Провадження у справах про банкрутство таких підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника. Справи про банкрутство підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про завершення приватизації, не можуть порушуватися протягом одного року з дня завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації.

### 1.3. Особливості провадження справ про банкрутство державних підприємств

Здійснивши аналіз ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства можемо виділити наступні особливості банкрутства державних підприємств:

- По-перше, боржник зобов'язаний надати господарському суду докази, що підтверджують належність боржника до державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків;
- По-друге, відкриття провадження у справі про банкрутство за заявою боржника не є підставою для припинення повноважень органу, уповноваженого управляти майном боржника, щодо управління відповідним об'єктом державної власності;
- По-третє, у разі якщо боржник є державним підприємством або підприємством, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків, господарський суд залучає до участі у справі про банкрутство представників органу, уповноваженого управляти державним майном, з повідомленням про відкриття провадження у справі про банкрутство такого підприємства;
- По-четверте, державні підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, подають на розгляд кредиторів план санації, погоджений з органом (суб'єктом), уповноваженим управляти державним майном.

### 1.4. Державна політика щодо запобігання банкрутству державних підприємств

Відповідно до ч. 2 ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства, Кабінет Міністрів України вживає заходів для запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, визначає оптимальні шляхи відновлення їх платоспроможності та координує дії відповідних органів виконавчої влади.

Органи виконавчої влади приймають рішення щодо:

- доцільності надання державної підтримки неплатоспроможним підприємствам;
- розроблення заходів, спрямованих на забезпечення захисту інтересів держави і вибір оптимальних шляхів реструктуризації та погашення боргових зобов'язань;
- проведення аналізу фінансового стану боржника, його санації та погодження плану санації;
- доцільності виключення відповідних суб'єктів господарювання з переліку підприємств, що є об'єктами права державної власності, які не підлягають приватизації, та застосування до них процедури санації чи ліквідації.

Оцінюючи дані положення Кодексу України з процедур банкрутства, а також останні тенденції в Україні, слід звернути увагу, що вони, в переважній своїй мірі, мають декларативний характер та не встановлюють конкретних обов'язків Кабінету Міністрів України або центральних органів виконавчої влади України щодо запобігання банкрутству державних підприємств.



Аналіз існуючої в Україні правозастосовчої практики дає нам можливість стверджувати, що Кабінет Міністрів України, як і центральні органи виконавчої влади, своєю політикою та діями не запобігають банкрутству державних підприємств. В Україні дана проблема є надзвичайно гострою, оскільки, з одного боку, об'єктивно немає державної підтримки державним підприємствам, які є неплатоспроможними, однак з іншого боку, суди і арбітражні керуючі не можуть ліквідувати або відновити платоспроможність (процедура санації) державних підприємств через законодавчі перепони.

### 1.5. Орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном

Проаналізувавши положення Кодексу України з процедур банкрутства можна констатувати, що законодавець наділив органи, уповноважені управляти державним майном, широкими повноваженнями у судових процедурах банкрутства:

- ▶ порушення провадження у справі про банкрутство за заявою боржника не припиняє повноважень органу управління майном боржника (ч.6 ст.96);
- ▶ органи, уповноважені управляти державним майном, в особі уповноважених представників залучаються господарським судом до участі в справі про банкрутство (ч.7 ст.96);
- ▶ вони можуть брати участь з правом дорадчого голосу у зборах кредиторів та роботі комітету кредиторів (ч.8 ст.96);
- ▶ за участю таких органів господарський суд призначає керуючих санацією та ліквідаторів державних підприємств (ч.9),
- ▶ їм надсилаються копії судових рішень у провадженнях у справах про банкрутство (ч.13).

Окремо слід звернути увагу на вирішальні повноваження вищезгаданих органів у судових процедурах банкрутства, що закріплені в ч.4 ст.96 Кодексу України з процедур банкрутства. З положень даної статті випливає, що плани санації, мирові угоди та переліки ліквідаційних мас та зміни і доповнення до них у справах про банкрутство державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, підлягають погодженню з органом, уповноваженим управляти державним майном. У разі відсутності такого погодження план санації та мирового угода затвердженню господарським судом не підлягають, а включене до переліку ліквідаційної маси майно банкрута не може бути реалізованим.

Таким чином, Кодекс України з процедур банкрутства санацію державного підприємства та продаж майна державного підприємства-банкрута ставить в залежність від політичної волі представників органів, уповноважених управляти відповідним державним підприємством.

### Узагальнення висновків по національному порядку банкрутства державних підприємств

1. Станом на сьогодні законодавство України побудоване таким чином, що до державних підприємств може бути застосована виключно судова процедура розпорядження майном боржника без будь-яких обмежень, яка сама по собі без інших судових процедур банкрутства не дозволяє досягти легітимної мети Кодексу України з процедур банкрутства.
2. Після реформи законодавства України про банкрутство і прийняття зазначеного Кодексу законодавець виключив мирову угоду з переліку можливих судових процедур і сьогодні її можна розглядати виключно як складову частину процедури санації.
3. Лише до окремих державних підприємств і лише за певних умов можуть бути застосовані судова процедура санації або ліквідації.
4. Кодекс України з процедур банкрутства санацію державного підприємства та продаж майна державного підприємства-банкрута ставить в залежність від політичної волі представників органів, уповноважених управляти відповідним державним підприємством.
5. В абсолютній більшості випадків юридично не можливо перейти до судової процедури санації або ліквідації судом та арбітражним керуючим.
6. Останнє робить неефективним існуючий в Україні механізм банкрутства державних підприємств, оскільки, по суті, Кодекс України з процедур банкрутства не дозволяє відновити платоспроможність державного підприємства-боржника або визнати його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів.

7. Кабінет Міністрів України, як і центральні органи виконавчої влади, своєю політикою та діями не запобігають банкрутству державних підприємств. В Україні дана проблема є надзвичайно гострою, оскільки, з одного боку, об'єктивно немає державної підтримки державним підприємствам, які є неплатоспроможними, однак з іншого боку, суди і арбітражні керуючі не можуть ліквідувати або відновити платоспроможність (процедура санації) державних підприємств через законодавчі перепони.

## **2. Мораторій на ліквідацію та санацію державних підприємств в Україні**

### **2.1. Законодавча заборона ліквідації та санації державних підприємств в Україні**

Відповідно до ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, процедури щодо неплатоспроможних боржників не застосовуються до казенних підприємств.

До державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації, вказані процедури застосовуються в частині санації чи ліквідації лише після їхнього виключення у встановленому порядку з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації.

Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, відповідно до таких ознак (ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»):

1) об'єкти, що забезпечують національну безпеку України або приватизація яких створює істотні ризики для безпеки держави:

- підприємства з виготовлення та ремонту всіх видів зброї, що перебуває на озброєнні Збройних Сил України, інших утворених відповідно до закону військових формувань, Служби безпеки України;
- підприємства атомної енергетики та підприємства, що працюють у сфері поводження з радіоактивними відходами;
- спеціальні об'єкти зв'язку;
- підприємства пробірного контролю;
- підприємства з виготовлення цінних паперів;
- підприємства, що забезпечують безпеку руху в повітряному просторі та навігації водними шляхами України;
- підприємства, що здійснюють топографо-геодезичні та картографічні роботи загальнодержавного призначення, зберігають матеріали Державного картографо-геодезичного фонду України та Державного інформаційного геологічного фонду України;

2) об'єкти соціально-культурного призначення, що забезпечують задоволення відповідних потреб суспільства, які не можуть бути повністю задоволені підприємствами, що перебувають у приватній власності, зокрема національні заклади культури.

Слід звернути увагу, що починаючи з 7 липня 1999 р. і до 20 жовтня 2019 р. в Україні в різних редакціях діяв Закон України від 7 липня 1999 р. № 847-XIV «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», яким був окремо затверджений:

- перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (згідно з додатком 1), та
- перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоратизовані (згідно з додатком 2).

Починаючи з 20 жовтня 2019 р. вказаний вище закон втратив чинність на підставі Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX. Як зазначено в пояснювальній записці, законопроектом пропонувалось визнати таким, що втратив чинність, Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», оскільки він містив інформацію, що втратила актуальність в частині найменувань органів державного управління та підприємств, а також не містив підстав для їхнього включення до переліків, затверджених цим законом.

Отже, на сьогодні в Україні немає затвердженого Верховною Радою України в порядку ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» окремого переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

## 2.2. Загальний невичерпний перелік об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації

Звертаємо увагу, що незалежно від включення Верховною Радою України до відповідного переліку, не підлягають приватизації інші державні підприємства/об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України (ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»), зокрема:

- ▶ майно органів державної влади та органів місцевого самоврядування, майно Збройних Сил України (військове майно), Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, сил цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних органів та податкових органів, митних органів, що безпосередньо забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, майно закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги;
- ▶ надра, корисні копалини загальнодержавного значення, території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, водні ресурси, лісові ресурси, інші природні ресурси, які є об'єктами права власності Українського народу;
- ▶ системи створення та збереження золотовалютних резервів;
- ▶ емісійна система, майнові комплекси підприємств і установ, що забезпечують випуск та зберігання грошових знаків і цінних паперів;
- ▶ об'єкти, що забезпечують зв'язком органи законодавчої та виконавчої влади, у тому числі радіотелевізійні передавальні центри;
- ▶ засоби урядового, фельд'єгерського та спеціального зв'язку;
- ▶ державні реєстри, що створені та утримуються за рахунок коштів державного бюджету;
- ▶ Національний архівний фонд, архіви (архівні установи), документи з них, архівні підрозділи, архівні відділи та бібліотеки, об'єкти культури, мистецтва, у тому числі виняткової історичної, художньої, наукової чи іншої культурної цінності, занесені до Державного реєстру національного культурного надбання, а також об'єкти архітектури, меморіальні комплекси, заповідники, парки загальнонаціонального значення;
- ▶ пам'ятки, включені до переліку пам'яток, що не підлягають приватизації;
- ▶ пам'ятки археології;
- ▶ пам'ятки державної частини Музейного фонду України (музейні предмети, музейні колекції та музейні зібрання);
- ▶ документи Державного бібліотечного фонду України;
- ▶ вихідні матеріали та фільмокопії, що зберігаються у фільмофонді;
- ▶ запаси державного резерву незалежно від його місцезнаходження;
- ▶ підприємства, що здійснюють виробництво об'єктів космічної діяльності;
- ▶ заклади освіти, що фінансуються з державного бюджету;
- ▶ та інші.

Таким чином, незважаючи на те, що в Україні наразі немає затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, положення ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлюють пряму заборону на приватизацію державних підприємств, за якими на праві господарського відання закріплені об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

Це означає, що до цих державних підприємств положеннями ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України заборонено застосовувати судову процедуру санації або ліквідації. Як наслідок, навіть у випадку, якщо до таких державних підприємств буде застосована судова процедура розпорядження майном, суд не зможе за заявою арбітражного керуючого перейти до санації або ліквідації і змушений буде закрити судові провадження про банкрутство.

## 2.3. Мораторій санації та ліквідації державних підприємств

Відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-ІХ установлено, що у справах про банкрутство державних підприємств або акціонерних

товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, не застосовуються судова процедура санації та ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.).

Це означає, що крім загальних прямих заборон, зазначених у ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, існує додатковий мораторій застосовувати до державних підприємств судову процедуру санації/ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.). Тобто, для того, щоб санація/ліквідація державного підприємства була можливою потрібно, щоб певне державне підприємство не тільки не підпадало під дію прямої заборони ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, але також щоб на таке державне підприємство не поширювався додатковий мораторій в три роки.

Даний мораторій не стосується державних підприємств, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки<sup>3</sup>.

Звертаємо увагу, що в судовій правозастосовчій практиці дуже неоднозначним та спірним є питання належності та достатності доказування віднесення конкретного державного підприємства до зазначених критеріїв. Наприклад, чи можна віднести державне підприємство до такого, що задіяне до модернізації військової техніки, якщо його фактична господарська діяльність є замороженою через неплатоспроможність.

## **2.4. Мораторій на виконавчі дії щодо державних підприємств**

Відповідно до п. 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX забороняється вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» щодо об'єктів права державної власності, які на день набрання чинності цим законом були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

Даний мораторій стосується окремої проблеми примусового виконання в рамках виконавчого провадження судових рішень, винесених проти державних підприємств. Фактично сьогодні існує мораторій на виконавчі дії щодо державних підприємств протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.). Це означає, що наразі не можливо примусово виконати будь-яке судове рішення, винесене проти державного підприємства, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

## **Узагальнення висновків по мораторію на ліквідацію та санацію державних підприємств в Україні**

1. До державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації, процедури санації та ліквідації застосовуються лише після їхнього виключення у встановленому порядку з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації.
2. Станом на сьогодні в Україні немає затвердженого Верховною Радою України в порядку ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» окремого переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.
3. Незважаючи на те, що в Україні сьогодні немає затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, положення ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлюють пряму заборону на приватизацію державних підприємств, за якими на праві господарського відання закріплені об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.
4. Крім загальних прямих заборон, зазначених у ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, існує додатковий мораторій застосовувати до державних підприємств судову процедуру

<sup>3</sup> п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»

санакції/ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.).

5. Тобто, для того, щоб санація/ліквідація державного підприємства була можливою потрібно, щоб певне державне підприємство не тільки не підпадало під дію прямої заборони ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, але також щоб на таке державне підприємство не поширювався додатковий мораторій в три роки.
6. Окрім цього сьогодні в Україні існує також мораторій на виконавчі дії щодо державних підприємств протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.). Це означає, що наразі не можливо примусово виконати будь-яке судове рішення, винесене проти державного підприємства, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

### 3. Аналіз практики Верховного Суду щодо банкрутства державних підприємств в Україні

Кодекс України з процедур банкрутства від 18 жовтня 2018 р. № 2597-VIII був введений в дію тільки 21 жовтня 2019 року.

З огляду на це, на час написання даного звіту у Єдиному державному реєстрі судових рішень (<http://www.reyestr.court.gov.ua/>) немає судових справ по банкрутству державних підприємств, які б пройшли слухання всіх трьох інстанцій по правилах нового Кодексу України з процедур банкрутства.

Враховуючи те, що до цього моменту в Україні діяв Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», то існуюча сьогодні в Україні практика Верховного Суду базується саме на положеннях даного Закону.

Незважаючи на те, що дані правові висновки були сформовані Верховним Судом на основі раніше діючого Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», вони є цілком актуальними та справедливими по відношенню до нового Кодексу України з процедур банкрутства, який був введений в дію 21 жовтня 2019 року.

Останнє обумовлено тим, що новий Кодекс України з процедур банкрутства суттєво не змінив процедуру банкрутства державних підприємств.

За період з 21 жовтня 2019 року (початку введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства) до 30 квітня 2020 року (моменту презентації даного звіту) був проведений детальний аналіз рішень Касаційного господарського суду в структурі Верховного Суду на предмет ефективності ініціювання процедури банкрутства державних підприємств або господарських товариств, які прямо чи опосередковано контролюються державою, а також на предмет можливості реального завершення процедури банкрутства даних підприємств.

Загалом було проаналізовано 30 різних судових рішень Верховного Суду, які були прийняті «по суті» в окреслений період дослідження.

В рамках даного звіту наведено вибірку 7-ми судових справ Верховного Суду, які є типовими і які є яскравою ілюстрацією існуючої сьогодні в Україні судової практики щодо банкрутства підприємств державної форми власності.

#### 3.1. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «Генічеський виноробний завод»<sup>4</sup>

В рамках судової справи № 923/382/14 Верховний Суд підтвердив висновок судів перших двох інстанцій, що єдиним можливим завершенням процедури банкрутства такого боржника згідно із законом, чинним на момент прийняття рішень судами попередніх інстанцій, є укладення мирової угоди у справі про банкрутство на стадії розпорядження майном.

Процедура розпорядження майном боржника ДП «Генічеський виноробний завод» тривала більш як 4 роки і за цей час комітетом кредиторів та боржником не було укладено мирової угоди з поданням її на затвердження до господарського суду. При цьому, як встановлено судом першої інстанції, орган управління майном боржника – Міністерство аграрної політики

<sup>4</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 12.12.2019 по справі № 923/382/14. - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86998950>



та продовольства України не надало свого бачення перспектив продовження процедури банкрутства, реальних шляхів укладення будь-якої мирової угоди та погашення кредиторської заборгованості.

Постановляючи ухвалу про закриття провадження у справі судом першої інстанції враховано вчинення розпорядниками майна боржника заходів у процедурі розпорядження майном, яке тривало понад чотири роки, розглянувши вимоги усіх кредиторів, склавши реєстр вимог кредиторів та подавши його суду на затвердження, організувавши збори кредиторів, на яких було утворено комітет кредиторів боржника, як орган колективного представництва інтересів кредиторів, організувавши ведення господарської діяльності з досягненням прибутковості боржника.

Також судом першої інстанції було прийнято до уваги, що комітет кредиторів боржника та орган управління боржником не проявили упорядкованого тривалого періоду процедури розпорядження майном боржника здатності на досягнення компромісу та волевиявлення на укладення мирової угоди на стадії розпорядження майном.

З огляду на це Верховний Суд постановив, що суд першої інстанції дійшов правильного висновку, що зазначені норми та положення Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», встановлюють обмеження в застосуванні норм Закону про банкрутство щодо процедур санації чи ліквідації до юридичних осіб-підприємств, що є об'єктами державної власності та включені до переліку об'єктів, що не підлягають приватизації.

Ключовий висновок Верховного Суду в даній справі полягає в тому що у разі тривалого здійснення провадження у справі про банкрутство через неможливість його завершення із застосуванням спеціальних норм законодавства про банкрутство суд має право застосувати загальні процесуальні норми з метою забезпечення права на справедливий суд в розумінні строків розгляду справи і забезпечення балансу інтересів кредиторів та боржника під час судового провадження.

Провадження у справі про банкрутство необхідно закрити, якщо закон забороняє суду перейти до судової процедури санації або ліквідації.

Така правова позиція є цілком справедливою, оскільки передбачає баланс інтересів боржника та кредиторів (як конкурсних, так поточних), відсутність ефективних наслідків діяльності кредиторів та арбітражного керуючого протягом тривалого продовження справи про банкрутство на стадії розпорядження майном (понад чотири роки), відсутність наслідків з укладення мирової угоди між кредиторами та боржником та прийнято до уваги завдання господарського судочинства щодо справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності.

### **3.2. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «Червоненський завод продтоварів»<sup>5</sup>**

В рамках судової справи № 906/1290/15 Палата для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду роз'яснила, що «відсутність предмета спору» в розумінні пункту 2 частини першої статті 231 ГПК України означає припинення існування спірних правовідносин внаслідок певних обставин (оплати боргу, знищення предмета спору, скасування оспорюваного акта).

При винесенні рішення Верховним Судом було взято до уваги, що провадження у справі № 906/1290/15 про банкрутство Державного підприємства «Червоненський завод продтоварів» тривало понад три роки на стадії розпорядження майном.

Боржник за цей період не був виключений з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, і це унеможливило застосування щодо нього процедур санації чи ліквідації, комітетом кредиторів та боржником не укладено мирової угоди в процедурі розпорядження майном у цій справі.

Чинний у справі про банкрутство мораторій упродовж тривалого часу забороняв задоволення вимог конкурсних кредиторів боржника, для забезпечення принципів розгляду справи впродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом і гарантування правової певності кредиторів, вимоги яких визнані судом, включені до реєстру згідно з ухвалою

<sup>5</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 10.12.2019 по справі № 906/1290/15 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8640048>

попереднього засідання у справі про банкрутство і не можуть бути задоволені понад три роки через дію мораторію у справі про банкрутство, для забезпечення принципів розгляду справи впродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом та гарантування правової певності кредиторів.

З огляду на це Верховний Суд постановив, що суд першої інстанції дійшов правильного висновку про закриття провадження у справі про банкрутство Державного підприємства «Червоненський завод продтоварів», відповідно до загальних процесуальних норм (пункт 2 частини першої статті 231 ГПК України) та статті 6 Конвенції.

Зазначене не виключає можливості припинення предмета спору на підставі законодавчого припису. В цьому випадку таким законодавчим приписом були вимоги частини четвертої статті 96 Закону про банкрутство (чинного на момент прийняття рішень судів попередніх інстанцій), які обмежують можливість здійснення процедури банкрутства підприємства, що не підлягає приватизації, щодо переходу до процедур санації та ліквідації. Процедура розпорядження майном може завершитися укладенням мирової угоди у справі про банкрутство або закриттям провадження у справі про банкрутство із застосуванням пункту 2 частини першої статті 231 ГПК України.

Ключовий висновок Верховного Суду в рамках даної судової справи полягає в тому, що у разі тривалого здійснення провадження у справі про банкрутство через неможливість його завершення із застосуванням спеціальних норм законодавства про банкрутство суд має право застосувати загальні процесуальні норми з метою забезпечення права на справедливий суд в розумінні строків розгляду справи і забезпечення балансу інтересів кредиторів та боржника під час судового провадження.

У випадку, якщо в силу прямих законодавчих заборон до державного підприємства не можливо застосувати судову процедуру санації або ліквідації, то вважається, що по такій справі відсутній предмет спору, що своїм наслідком має закриття справи.

Судові процедури санації та ліквідації щодо боржника, включеного до переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, відповідно до Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» можуть бути здійснені тільки після виключення боржника з цього переліку.

Єдиним можливим завершенням процедури банкрутства такого боржника згідно із законом, чинним на момент прийняття рішень судами попередніх інстанцій, є укладення мирової угоди у справі про банкрутство на стадії розпорядження майном.

Наявність встановленого законом обмеження щодо застосування до боржника процедур санації чи ліквідації, неукладення впродовж тривалого часу мирової угоди в процедурі розпорядження майном у цій справі та відсутність успішного завершення процедури банкрутства боржника позбавляють можливості досягнення легітимної мети закону про банкрутство.

### **3.3. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «НАЕК «Енергоатом»<sup>6</sup>**

Як вбачається із матеріалів судової справи № 910/16246/18 ДП «НАЕК «Енергоатом» звернулось до суду першої інстанції із заявою про порушення провадження у справі про банкрутство.

Однак суд першої інстанції, відкриваючи провадження у справі про банкрутство в порушення вимог ГПК України, з посиланням на норми чинного законодавства, правового статусу даного підприємства належним чином не з'ясував, не надав в ухвалі правової оцінки правовстановлюючим документам боржника, зокрема статуту підприємства, не встановив розмір частки державної власності у статутному капіталі боржника, та аналізу обставинам справи, з врахуванням особливостей, визначених ст.ст. 84, 96 Закону про банкрутство, не надав, на що суд апеляційної інстанції в оскаржуваній постанові від 15.04.2019 уваги не звернув та при повторному розгляді справи недоліків розгляду справи господарським судом не усунув.

Аналізуючи мотивацію постановлених судами рішень крізь призму статті 6 Конвенції та зазначеної практики ЄСПЛ, Верховний Суд звернув увагу на неналежне виконання покладеного на місцевий та апеляційний суди обов'язку щодо мотивації прийнятих ними рішень.

<sup>6</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 10.12.2019 по справі № 906/1290/15 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86400486>

Ключовий висновок Верховного Суду в рамках даної справи полягає в тому, що стаття 96 Закону про банкрутство, яка має назву «Особливості банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків», передбачає спеціальні норми, які мають пріоритет в застосуванні перед загальними нормами Закону, провадження у справі про банкрутство таких підприємств здійснюється за спеціальним порядком.

Враховуючи, що норми про банкрутство державних підприємств мають спеціальний характер в контексті загальних положень про банкрутство, суд на етапі порушення справи про банкрутство зобов'язаний встановити форму власності та особливості правового статусу боржника.

### **3.4. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «Дніпровський електровозобудівний завод»<sup>7</sup>**

В рамках судової справи № 910/3406/18 Колегія суддів Касаційного господарського суду не погодилась з обґрунтованістю висновків апеляційного суду щодо ухвали місцевого суду про відкриття провадження у справі про банкрутство.

Верховний Суд звернув увагу, що на час апеляційного розгляду справи №910/3406/18 у день скасування наказу ФДМУ №776 від 08.06.2018 було прийнято новий акт ФДМУ про приватизацію боржника – наказ №4 від 03.01.2019, яким належало керуватися апеляційному суду при вирішенні питання про можливість подальшого провадження у справі про банкрутство на етапі перегляду ухвали суду про відкриття провадження.

Наказ ФДМУ №4 від 03.01.2019 щодо боржника виключав можливість здійснення провадження у справі про банкрутство згідно з пунктом 4-3 Прикінцевих та перехідних положень Закону про банкрутство та частини 5 статті 12 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», а зазначені правові норми визначали обов'язок апеляційного суду закрити провадження у справі про банкрутство, приймаючи власне рішення за наслідком скасування необґрунтованої ухвали місцевого суду про відкриття провадження у справі про банкрутство.

З огляду на зазначене Верховний Суд постановив, що апеляційний суд дійшов помилкового висновку як про можливість залишення в силі ухвали місцевого суду про відкриття справи про банкрутство, так і про подальше здійснення провадження у справі про банкрутство на стадії розпорядження майном, а зазначені у даному пункті норми права були застосовані ним неправильно.

В своїй постанові Верховний Суд зазначив, що передчасними є висновки суду апеляційної інстанції про правомірність відкриття місцевим судом провадження у справі про банкрутство Державного підприємства «Дніпровський електровозобудівний завод» (код ЄДРПОУ 32495626) за наявності нерозглянутого клопотання Мінекономрозвитку України про закриття провадження (відмову у прийнятті заяви про порушення справи про банкрутство) у справі №910/3406/18 відповідно до частини 7 статті 16 Закону про банкрутство та пункту 4-2 Прикінцевих та перехідних положень Закону про банкрутство.

Ключовий висновок в рамках даної судової справи полягає в тому, що у випадку, якщо Фондом державного майна України прийнято рішення про приватизацію державного підприємства, суд не має права порушувати провадження про банкрутство такого державного підприємства, а у випадку, якщо провадження про банкрутство вже було порушено до прийняття такого рішення – суд зобов'язаний закрити провадження.

Виходячи з аналізу частини 5 статті 12 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» та пункту 4-3 Розділу X Прикінцеві та перехідні положення Закону про банкрутство, вимога щодо припинення (закриття) провадження у справах про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50% акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника, є імперативною.

Отже, господарські суди, які здійснюють провадження у справах про банкрутство державних підприємств, повинні враховувати обов'язкову вимогу законодавця щодо закриття провадження у таких справах у разі прийняття компетентним органом рішення про

<sup>7</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 20.06.2019 по справі № 910/3406/18 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82829525>

приватизацію державного підприємства-боржника та застосувати імперативні вимоги пункту 4-3 Розділу X Прикінцеві та перехідні положення Закону про банкрутство щодо припинення (закриття) справ про банкрутство таких підприємств на будь-якій стадії провадження у справі (розпорядження майном, санація, ліквідація).

### **3.5. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «Луцький комбінат хлібопродуктів №2»<sup>8</sup>**

В рамках судової справи № 903/123/15 боржник – Державне підприємство «Луцький комбінат хлібопродуктів №2», яке входить до сфери управління Мінагрополітики України, є підприємством, що має стратегічне значення для економіки держави, так як відповідно до його статутної діяльності здійснює забезпечення інтересів Волинської області щодо закупівлі зерна для забезпечення виробництва борошна, крупів, хлібобулочних та макаронних виробів, комбікормів та інших харчових і кормових продуктів.

З огляду на це, процедура банкрутства ДП «Луцький комбінат хлібопродуктів №2» здійснювалась з урахуванням положень законодавства про приватизацію державного майна та приписів частини 4 статті 96 Закону про банкрутство, якими заборонено приватизацію підприємств, що мають загальнодержавне значення, зокрема, таких, які забезпечують економічну незалежність держави, та передбачено можливість застосування щодо зазначених суб'єктів господарювання процедур санації та ліквідації лише після їх виключення з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, та з переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави.

Законодавцем встановлено обмеження щодо приватизації об'єктів, що мають загальнодержавне значення, зокрема, об'єктів та майна, які забезпечують виконання державою своїх функцій, забезпечують обороноздатність держави, її економічну незалежність, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

ДП «Луцький комбінат хлібопродуктів №2» (код ЄДРПОУ 00953065), яке засновано на державній власності та відповідно до його статутної діяльності здійснює забезпечення інтересів Волинської області щодо закупівлі зерна для виробничих потреб, не підлягає приватизації в силу закону, тому до зазначеного державного підприємства не можуть бути застосовані санація та ліквідація, а є можливим завершення процедури його банкрутства лише шляхом укладення мирової угоди.

При розгляді даної судової справи Верховний Суд виходив з того, що провадження у справі про банкрутство ДП «Луцький комбінат хлібопродуктів №2» тривало більш як три роки на стадії розпорядження майном, комітетом кредиторів та боржником не було укладено мирової угоди в процедурі розпорядження майном, а також те, що введений ухвалою місцевого суду від 10.03.2015 мораторій упродовж значного періоду в часі (більш як три роки) забороняв задоволення вимог конкурсних кредиторів боржника.

Для забезпечення принципів розгляду справи впродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом та правової певності кредиторів, вимоги яких є визнаними за судовим рішенням, а саме згідно з ухвалою попереднього засідання місцевого суду від 26.05.2015, та не можуть задовольнятися упродовж більше трьох років через існуючий мораторій у справі про банкрутство, Верховний Суд вирішив обґрунтованим та справедливим прийняття у справі рішення про закриття провадження у справі про банкрутство, виходячи також з принципів судочинства, закладених у статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Ключовий висновок Верховного Суду в рамках даної судової справи полягає в тому, що відсутність в законодавстві прямого обмеження строків на укладення мирової угоди в процедурі банкрутства не може бути підставою для порушення максимально допустимого строку процедури розпорядження майном.

Кредитори за наявності ознак прибутковості у державного підприємства та внаслідок скасування мораторію, що вводиться судом у процедурі банкрутства, отримають можливість задовольнити власні вимоги в загальному порядку без здійснення провадження у справі про банкрутство.

<sup>8</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 21.05.2019 по справі № 903/123/15 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82220769>



### 3.6. Судова справа про банкрутство Державного підприємства «Івашківський спиртзавод»<sup>9</sup>

Провадження у справі № Б-19/30-06 про банкрутство Державного підприємства «Івашківський спиртзавод» тривало більш як 12 років на стадії розпорядження майном, комітетом кредиторів та боржником не було укладено мирової угоди в процедурі розпорядження майном упродовж 10 років.

Існуючий у справі про банкрутство мораторій упродовж значного періоду в часі забороняв задоволення вимог конкурсних кредиторів боржника Державного підприємства «Івашківський спиртзавод».

Для забезпечення принципів розгляду справи впродовж розумного строку незалежним та безстороннім судом та правової певності кредиторів, вимоги яких є визнаними за судовими рішеннями, зокрема, згідно з ухвалою попереднього засідання у справі про банкрутство, та не можуть задовольнятися упродовж більше 10 років через існуючий мораторій у справі про банкрутство, Верховний Суд вирішив обґрунтованим та справедливим прийняття даній справі рішення про закриття провадження у справі про банкрутство, виходячи також з принципів судочинства, закладених у статтю 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

За результатами всебічного вивчення матеріалів судової справи Верховний Суд звернув увагу, що апеляційний суд належно виконав свій обов'язок щодо перевірки законності та обґрунтованості ухвали місцевого суду від 03.10.2018 про закриття провадження у справі про банкрутство ДП «Івашківський спиртзавод» та, встановивши помилку у формулюванні процесуального рішення про «припинення процедури банкрутства», правильно змінив резолютивну частину ухвали суду першої інстанції шляхом викладення її в редакції, яка відповідає приписам частини 1 статті 231 ГПК України про «закриття провадження у справі».

Ключовий висновок Верховного Суду в рамках даної судової справи полягає в тому, що відсутність прямого обмеження строків на укладення мирової угоди в процедурі банкрутства не є підставою для порушення строків процедури розпорядження майном, які застосовуються до боржника, а кредитори, за наявності ознак прибутковості у підприємства після закриття провадження про банкрутство отримують можливість задовольнити власні вимоги в загальному порядку.

### 3.7. Судова справа про банкрутство Комунального підприємства «Комбінат комунальних підприємств»<sup>10</sup>

Згідно зі статутом КП «Комбінат комунальних підприємств» є комунальним підприємством, яке утворене Лозівською міською радою Харківської області. Підприємство входить до сфери управління Лозівської міської ради, яка є представником власника - територіальної громади м. Лозова і виконує його функції у межах, визначених ГК України та іншими законодавчими актами України.

Верховний Суд при розгляді даної судової справи зазначив, що суди першої та апеляційної інстанцій під час розгляду справи встановили, що майно КП «Комбінат комунальних підприємств» знаходилося в оперативному управлінні цього підприємства, отже, відповідно до вимог статті 26 Закону про банкрутство (в редакції, чинній на момент визнання комунального підприємства банкрутом) у будь-якому випадку не могло бути включене до ліквідаційної маси та використане для погашення заборгованості перед кредиторами, яка виникла та існувала протягом тривалого періоду.

Верховний Суд виходив з того, що ЄСПЛ також висловив позицію і щодо субсидіарної відповідальності муніципального органу (органу місцевого самоврядування) за зобов'язаннями муніципального підприємства.

Так, у пункті 62 рішення у справі «Єршова проти Російської Федерації» ЄСПЛ зазначив, що, враховуючи публічний характер діяльності підприємства, істотний ступінь контролю за його майном з боку муніципальних органів влади і рішень останніх, які мали наслідком передачу майна і подальшу ліквідацію підприємства, ЄСПЛ дійшов висновку про те, що підприємство не

<sup>9</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 23.04.2019 по справі № Б-19/30-06 - <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82130588>

<sup>10</sup> Постанова Верховного Суду у складі судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду від 04.09.2018 по справі № 5023/4388/12 - <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76381567>



було наділене достатньою організаційною та управлінською незалежністю від муніципальних органів влади.

Незалежно від статусу підприємства як самостійної юридичної особи, муніципальна влада і відповідно держава мають бути в межах Конвенції визнані відповідальними за діяльність і бездіяльність підприємства.

З огляду на це Верховний Суд постановив, що апеляційний суд помилково дійшов висновку про відсутність підстав для субсидіарної відповідальності Лозівської міської ради Харківської області за зобов'язаннями КП «Комбінат комунальних підприємств» та безпідставно скасував ухвалу суду першої інстанції, тому постанову апеляційного господарського суду слід скасувати, а ухвалу суду першої інстанції – залишити в силі.

Ключовий висновок Верховного Суду в рамках даної судової справи полягає в тому, що у випадку наявності спеціальних законодавчих заборон щодо неможливості примусового стягнення заборгованості з державних або комунальних підприємств в рамках процедури банкрутства, органи державної влади або місцевого самоврядування, які є власниками відповідних підприємств-боржників, повинні нести повну субсидіарну відповідальність.

### Узагальнення висновків по судовій практиці Верховного Суду

1. Аналіз наявної сьогодні судової практики Верховного Суду у справах про банкрутство державних підприємств дає можливість дійти висновку, що законодавство України про банкрутство побудоване таким чином, що ліквідація або санація державних підприємств законодавчо є неможливою.
2. Порушені судові справи про банкрутство державних підприємств «зупиняються» на судовій процедурі розпорядження майном, яка всупереч наявному законодавству України тягнеться роками і легітимна мета, на яку направлене законодавство України про банкрутство, не досягається.
3. Судова практика показує, що органи, які є відповідальними за управління державними підприємствами, не займають активної ролі в судових процедурах банкрутства і їх пасивна роль призводить до того, що справи про банкрутство закриваються.
4. У випадку, якщо в силу прямих законодавчих заборон до державного підприємства не можливо застосувати судову процедуру санації або ліквідації, то вважається, що по такій справі відсутній предмет спору, що своїм наслідком має закриття справи.
5. Проведений аналіз судової практики Верховного Суду дає можливість нам стверджувати, що в результаті недосконалого законодавства України кредитори державних підприємств не мають ефективних інструментів захисту своїх прав в Україні.

### 4. Рекомендації у світлі стандартів Ради Європи та практики ЄСПЛ

На підставі проведеного аналізу законодавства про банкрутство державних підприємств, а також практики його застосування Верховним Судом у період з 21 жовтня 2019 року (початку введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства) до 30 квітня 2020 року (моменту презентації даного звіту), були встановлені наступні проблеми і надані відповідні рекомендації із урахуванням відповідної практики ЄСПЛ для їхнього усунення.

1. На сьогодні в абсолютній більшості випадків юридично не можливо суду та арбітражному керуючому перейти із судової процедури розпорядження майном до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків.

Проблема полягає в тому, що до таких державних підприємств положеннями ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України напряду заборонено застосовувати судову процедуру санації або ліквідації.

Як наслідок, навіть у випадку, якщо до таких державних підприємств буде порушено провадження про банкрутство і застосовано судову процедуру розпорядження майном, суд не зможе за заявою арбітражного керуючого перейти до санації або ліквідації і змушений буде закрити судові провадження про банкрутство. Таким чином, в Україні відсутній ефективний правовий механізм захисту прав кредиторів державних підприємств. Тобто, на практиці маємо те, що судова процедура «розпорядження майном» державних може тривати невизначений період часу, а кредитори державних підприємств не мають ефективних правових інструментів впливу на таку ситуацію.

Пункт 1 статті 6 ЄКПЛ покладає обов'язок на державу організовувати свої судові системи таким чином, щоб її суди могли відповідати вимогам цього положення. Це положення підтверджує важливість здійснення правосуддя без затримок, що може поставити під загрозу його ефективність та надійність. Крім того, надмірна затримка у здійсненні правосуддя становлять важливу небезпеку, зокрема, щодо дотримання верховенства закону (див. п.22 «Боттацці проти Італії»<sup>11</sup>).

Саме на державу покладено обов'язок дбати про те, щоб остаточні рішення, постановлені проти її органів, установ чи підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою, виконувалися відповідно до зазначених вище вимог Конвенції. Держава не може виправдовувати нестачею коштів невиконання судових рішень, постановлених проти неї або проти установ чи підприємств, які перебувають в державній власності або контролюються державою (див. п.54 «Юрій Миколайович Іванов проти України»<sup>12</sup>).

У рішенні по справі «Бурмич та інші проти України»<sup>13</sup> ЄСПЛ зазначає, що ситуація у справах типу «Юрій Миколайович Іванов проти України», коли заходи загального характеру не були вжиті протягом розумного часу, створює серйозну загрозу для конвенційної системи. У цій справі невиконання державою-відповідачем пілотного рішення протягом багатьох років призвело до постійного та зростаючого потоку заяв, при цьому роль ЄСПЛ полягала виключно у постійному повторенні свого висновку про порушення ЄКПЛ, викладеного у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» і присудженні справедливої сатисфакції чи прийнятті до уваги факту визнання Урядом порушення та його зобов'язання сплатити грошову компенсацію. Втім, таке повторюване ухвалення рішень не приносило користі і не призводило до будь-яких задовільних змін у процесі виконання рішень. Процес виконання, який стимулювався низкою рішень ЄСПЛ, залишається неефективним, незважаючи на здійснення КМ РЄ нагляд у рамках посиленої процедури – інструменту, призначеного для вирішення найбільш серйозних та системних порушень ЄКПЛ.

ЄСПЛ постійно звертає увагу, що засіб юридичного захисту, передбачений статтею 13 ЄКПЛ, повинен бути «ефективним» на практиці, так само як і в законі (див. п.97 «Ільхан проти Туреччини»). Термін «ефективний» означає, що засіб юридичного захисту повинен бути належним і доступним. Стаття 13 ЄКПЛ гарантує наявність на національному рівні засобу юридичного захисту, здатного забезпечити втілення суті конвенційних прав і свобод незалежно від того, в якій формі вони закріплені в національному законодавстві. Тобто, дія цього положення полягає у вимозі забезпечення національного засобу юридичного захисту, який може по суті врегулювати небезпідставну скаргу за ЄКПЛ та надати відповідне відшкодування. Цей засіб юридичного захисту має бути ефективним у теорії та на практиці (див. п.197 «Хірсі Джамаа та інші проти Італії»).

Ефективність засобу захисту за змістом статті 13 ЄКПЛ не залежить від визначеності сприятливого для заявника результату. Крім того, навіть якщо окремий засіб захисту сам по собі не повністю відповідає вимогам статті 13 ЄКПЛ, сукупність засобів захисту, передбачених національним законодавством, може це зробити. Через це, необхідно у кожному конкретному випадку визначити, чи є засоби, доступні для судових спорів у внутрішньому законодавстві, «ефективними» в сенсі або запобігання передбачуваного порушення, або його продовження, або надання належної компенсації за будь-яке порушення, яке вже відбулося (див. п.98 «Сюрмелі проти Німеччини»<sup>14</sup>).

З огляду на це, рекомендуємо законодавчо переглянути ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, а також ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства в частині заборони переходу судом до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків.

Зокрема, керуючись практикою ЄСПЛ, рекомендуємо на рівні Кодексу України з процедур банкрутства передбачити, що у разі законодавчої неможливості санації або ліквідації державного підприємства, субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями державного підприємства повинен нести орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном.

<sup>11</sup> Case of Bottazzi v. Italy (Application no. 34884/97), July 1999 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-58293%22%7D>

<sup>12</sup> Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява N 40450/04) від 15 жовтня 2009 року (остаточне 15.01.2010) (скарга про порушення статей 6, 13 Конвенції та статті 1 Першого Протоколу) - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479)

<sup>13</sup> Справа «Бурмич та інші проти України» (Заява № 46852/13 та інші) від 12 жовтня 2017 року <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2246852/13%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22itemid%22%3A%22001-192193%22%7D>

<sup>14</sup> Case of Bottazzi v. Italy (Application no. 34884/97), July 1999 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-58293%22%7D>

2. Незважаючи на те, що в Україні станом на сьогодні немає затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, положення ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлюють пряму заборону на приватизацію державних підприємств, за якими на праві господарського відання закріплені об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України. Останнє, в свою чергу, означає, що до таких об'єктів державної власності не можливо застосовувати судову процедуру ліквідації або санації.

Проблема полягає в тому, що подібне законодавче формулювання не є однозначним для трактування і на рівні правозастосовчої практики виникають різні підходи до розуміння того, чи закріплено на праві господарського відання за конкретним державним підприємством об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

Безумовно такі об'єкти не можуть бути реалізовані в рамках процедури банкрутства, оскільки це підбирало б публічний порядок в державі і взагалі суверенітет держави. Задля вирішення даної проблеми рекомендуємо розглянути можливість затвердження Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України чітко визначеного переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, відповідно до таких ознак. ЄСПЛ у своїй практиці послідовно зазначає, що стаття 13 ЄКПЛ гарантує на національному рівні ефективні правові засоби для здійснення прав і свобод незалежно від того, яким чином вони виражені в правовій системі тієї чи іншої країни. Таким чином, суть цієї статті зводиться до вимоги надати людині такі заходи правового захисту всередині країни, які дозволили б компетентному державному органу розглядати по суті скарги на порушення положень ЄКПЛ та надавати відповідний судовий захист, хоча держави-учасниці ЄКПЛ мають деяку свободу розсуду щодо того, яким чином вони забезпечують при цьому виконання своїх зобов'язань (див. пп.107-118 «Вілвараджях та інші проти Сполученого Королівства»<sup>15</sup>).

У справі «Сюрмелі проти Німеччини»<sup>16</sup> ЄСПЛ зазначив, що засоби правового захисту, які мають судовий процес на внутрішньому рівні для подання скарги на тривалість провадження, є «ефективними» у значенні статті 13 ЄКПЛ, якщо вони запобігають передбачуваному порушенню або його продовженню, або надають належну компенсацію за будь-яке порушення, яке вже було сталося. Таким чином, засіб захисту є ефективним, якщо його можна використовувати або для прискорення рішення судів, які розглядають цю справу, або для надання заявникам адекватних відшкодувань за затримки, які вже виникли.

Якщо судова система має недоліки щодо вимог розумного строку, передбачених пунктом 1 статті 6 ЄКПЛ, найефективнішим рішенням є засіб, призначений для прискорення провадження з метою запобігання їх надмірній тривалості. Такий засіб захисту надає безперечну перевагу перед засобом захисту, що забезпечує лише компенсацію, оскільки він також запобігає виявленню послідовних порушень стосовно того ж процесу провадження та не просто виправляє порушення, а також компенсаційний засіб. Неспроможність державних органів надати заявнику майно, присуджене йому згідно з остаточним рішенням суду, зазвичай становить втручання, несумісне з гарантіями, закріпленими в пункті 1 статті 1 Першого протоколу (див. п.40 «Бурдов проти Росії»<sup>17</sup> та п.п. 53-55 «Войтенко проти України»<sup>18</sup>).

3. Окрім загальних прямих заборон ч. 3 ст. 214 Господарського кодексу України, існує додатковий мораторій застосовувати до державних підприємств судову процедуру санації та ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулось 20 жовтня 2019 р.).

Тобто, для того, щоб санація та ліквідація державного підприємства була можливою потрібно, щоб конкретне державне підприємство не тільки не підпадало під дію прямої заборони ч. 3

<sup>15</sup> Case of Vilvarajah and others v. the United Kingdom (Application no. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87), 30 October 1991 - [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57713%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57713%22]})

<sup>16</sup> Case of Surmeli v. Germany (Application no. 75529/01), 8 June 2006 - [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-75689%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-75689%22]})

<sup>17</sup> Справа «Бурдов проти Росії» - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_045#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_045#Text)

<sup>18</sup> Справа «Войтенко проти України» (Заява N 18966/02), 29 червня 2004 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_223#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_223#Text)

ст. 214 Господарського кодексу України, але також щоб на таке державне підприємство не поширювався додатковий мораторій в три роки.

Даний мораторій не стосується тільки тих державних підприємств, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки.

Проблема полягає в тому, що в судовій правозастосовчій практиці дуже неоднозначним та спірним є питання належності та достатності доказування віднесення конкретного державного підприємства до зазначених критеріїв.

Наведене законодавче формулювання винятків, за наявності яких можлива санація та ліквідація державних підприємств, не є чітким для однозначного розуміння та правозастосування. Задля вирішення даної проблеми необхідно законодавчо переглянути перелік винятків, за наявності яких можлива санація та ліквідація державного підприємства.

4. Окрема проблема полягає в тому, що до об'єктів права державної власності, які на день набрання чинності цим Законом були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», забороняється вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

Фактично сьогодні існує мораторій на виконавчі дії щодо державних підприємств протягом трьох років з дня набрання чинності Закону України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX (набрання чинності відбулося 20 жовтня 2019 р.). Останнє означає, що станом на сьогодні не можливо примусово виконати будь-яке судове рішення, винесене проти державного підприємства, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

Вказане законодавче положення не є сумісним із стандартами Ради Європи та рекомендаціями ЄСПЛ. На підставі положень ст. 6 ЄКПЛ наведена вище законодавча заборона (мораторій) терміном до 20 жовтня 2022 р. на вчинення виконавчих дій по відношенню до державних підприємств повинна бути скасована.

Відсутність у заявника можливості домогтися виконання постановленого рішення на його чи її користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, гарантоване першим реченням частини першої статті 1 Протоколу №1 (див. п.40 «Бурдов проти Росії»<sup>19</sup>, та п.45 «Ясіуньєне проти Латвії»<sup>20</sup>).

У справі «Юрій Миколайович Іванов проти України»<sup>21</sup> ЄСПЛ чітко і послідовно зазначив, що право на суд було б ілюзорним, якби національна правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судове рішення залишалось невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін. У такому самому контексті відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, винесеного на його користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, як це передбачено першим реченням першого пункту статті 1 Першого протоколу.

У цивільних справах виконавче провадження є другим етапом у провадженні, оскільки право, яке відстоювалось, фактично не реалізовано до виконання (див. пп.78-80, 93, 197 «Скордіно проти Італії»<sup>22</sup>).

У справі «Рисовський проти України»<sup>23</sup> ЄСПЛ повторив усталену правову позицію того, що відповідно до його значної за обсягом практики виконання остаточного рішення, постановленого судом, розглядається як невід'ємна частина «суду» в розумінні статті 6 ЄКПЛ, а тривале невиконання національними органами судового рішення, постановленого проти

<sup>19</sup> Справа «Бурдов проти Росії» - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_045#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_045#Text)

<sup>20</sup> Case of Jasiuniene v. Lithuania (Application no. 41510/98), 6 March 2003 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2241510/98%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22item%22%3A%22001-60975%22%22%22%7D>

<sup>21</sup> «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява N 40450/04) від 15 жовтня 2009 року (остаточне 15.01.2010) (скарга про порушення статей 6, 13 Конвенції та статті 1 Першого Протоколу) - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479)

<sup>22</sup> Case of Scordino v. Italy (No. 1) (Application no. 36813/97), 29 March 2006 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%2236813/97%22%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22item%22%3A%22001-72925%22%22%22%7D>

<sup>23</sup> Справа «Рисовський проти України» (Заява № 29979/04), 20 жовтня 2011 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_854#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_854#Text)



них, становить, за загальним правилом, порушення цього положення (див. пп.53-54 «Юрій Миколайович Іванов проти України»<sup>24</sup>).

Будь-яке втручання органу влади у захищене право не суперечитиме загальній нормі, викладеній у першому реченні частини першої статті 1 Протоколу №1 до ЄКПЛ, лише якщо забезпечено «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Питання стосовно того, чи було забезпечено такий справедливий баланс, стає актуальним лише після того, як встановлено, що відповідне втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним (див. пп.98-100 «Бейлер проти Італії»<sup>25</sup>).

5. Справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до її завершення (ч. 5 ст. 12 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна»).

Провадження у справах про банкрутство таких підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника. Справи про банкрутство підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про завершення приватизації, не можуть порушуватися протягом одного року з дня завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації.

Проблема полягає в тому, що кредитори державного підприємства у такому разі не мають ефективного правового механізму захисту своїх прав в Україні. По суті, такі кредитори не мають ефективних правових засобів захисту своїх прав в Україні.

Приймаючи рішення про те, чи варто відповідальність за дії або бездіяльність державного підприємства покладати в рамках ЄКПЛ на відповідний орган муніципальної влади, ЄСПЛ повинен буде врахувати такі обставини, як юридичний статус підприємства, права, які надаються йому таким статусом, характер діяльності, яку воно здійснює, і фактичну ситуацію, в рамках якої така діяльність ведеться, а також ступінь його незалежності від органів влади (див. п.24 «Радіокомпанія «Радіо-Франс» проти Франції»<sup>26</sup>).

Показовою є справа «Україна-Тюмень» проти України», в якій ЄСПЛ зазначає, що заявник добросовісно отримав будинок в якості внеску до статутного капіталу, не знаючи про те, що Фонд державного майна не мав повноважень на його передання, та не було підстав для передбачення, що заявник мав знати про це. Заявник мав щонайменше легітимні сподівання щодо можливості використовувати будинок в своїй господарській діяльності. Наслідком рішення про скасування передання ДП «Укрнафтопродукт» будівлі заявникові було позбавлення заявника його первинного капіталу та, відповідно, частини його активів. Не було жодних підстав вважати, що заявник міг вимагати якесь відшкодування понесених збитків. ЄСПЛ не знайшов жодних виняткових обставин, здатних виправдати відсутність у держави обов'язку відшкодувати завдані збитки у даній справі (див. пп.58-60 «Україна-Тюмень» проти України»<sup>27</sup>).

ЄСПЛ постійно нагадує у своїх рішеннях, що до державного сектору можуть бути віднесені також державні компанії як суб'єкти господарювання. Саме на цій підставі ЄСПЛ відмовився розглядати заяву, подану Державною холдинговою компанією «Луганськвугілля». Підставою для відмови стало те, що компанія-заявник була зареєстрована як корпорація, що перебувала у власності та під управлінням держави, і була залучена до здійснення урядових повноважень в сфері управління вугільною промисловістю, відіграючи роль державної інституції в цій сфері державного управління (див. рішення у справі «Державна холдингова компанія «Луганськвугілля» проти України»<sup>28</sup>).

ЄСПЛ при розгляді справ, подібних «Юрій Миколайович Іванов проти України» і «Бурмич та інші

<sup>24</sup> «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява N 40450/04) від 15 жовтня 2009 року (остаточне 15.01.2010) (скарга про порушення статей 6, 13 Конвенції та статті 1 Першого Протоколу) - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_479](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479)

<sup>25</sup> Case of Beyler v. Italy (Application no. 33202/96), 5 January 2000 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22Beyler%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22:%5B%22001-58832%22%5D%7D>

<sup>26</sup> Case of Radio France and others v. France (Application no. 53984/00), 30 March 2004 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22RADIO%20FRANCE%22%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22:%5B%22001-61686%22%5D%7D>

<sup>27</sup> Справа «Україна-Тюмень» проти України» (Заява N 22603/02). - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_595#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_595#Text)

<sup>28</sup> Case of State Holding Company LUGANSKVUGILLYA against Ukraine (Application no. 23938/05), 27 January 2009 - <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-91343%22%5D%7D>



проти України», завжди перевіряє, чи мало державне підприємство достатньо організаційної та управлінської незалежності від держави, щоб звільнити останню від відповідальності в рамках Конвенції за дії і бездіяльність підприємства (див. п.44 «Михайленки та інші проти України»<sup>29</sup>, п. 24 «Шльопкін проти Росії»<sup>30</sup>).

Державні органи не можуть довільно посилається на брак коштів як на виправдання невиконання рішення. Але затримка виконання рішення може бути обґрунтована окремими обставинами. Проте вона не може бути такою, що позбавляє сенсу право, гарантоване пунктом 1 статті 6 ЄКПЛ (див. п.52 «Михайленки та інші проти України»<sup>31</sup>).

З урахуванням наведеного вище, рекомендуємо розглянути можливість запровадження на рівні Кодексу України з процедур банкрутства, що у разі прийняття державою рішення про приватизацію державного підприємства, субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями буде нести орган, уповноважений управляти відповідним державним підприємством.

6. Державні підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, подають на розгляд кредиторів план санації, погоджений з органом (суб'єктом), уповноваженим управляти державним майном (ч. 4 ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства).

Проблема полягає в тому, що відповідно до ч. 2 ст. 96 Кодексу України з процедур банкрутства процедура розпорядження майном боржника вводиться строком до 170 календарних днів.

Практика свідчить про те, що арбітражний керуючий за 170 календарних днів не встигає з об'єктивних причин провести повну інвентаризацію державного підприємства, провести повний юридичний, фінансовий і технічний аудит і, за результатами всього цього, підготувати якісний стратегічний план санації державного підприємства.

За 170 календарних днів арбітражний керуючий не встигає погодити план санації з органом (суб'єктом), уповноваженим управляти державним майном, а також із комітетом кредиторів. Останнє своїм наслідком має закриття судом процедури про банкрутство.

На вирішення цієї проблеми пропонуємо передбачити спеціальний строк процедури розпорядження майна для державних підприємств, а також підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків.

Право щодо використання засобів національного захисту не є абсолютним або таким, що можна застосовувати автоматично. Переглядаючи, чи було його дотримано, варто звернути увагу на особливі обставини кожної справи. Це означає, що, окрім інших речей, ЄСПЛ має врахувати реалістичність загального правового контексту, в якому діють засоби захисту (див. п.58 «Ментес та інші проти Туреччини»<sup>32</sup>).

7. Окрема проблема полягає в тому, орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном, реально не бере жодної участі у підготовці або хоча б сприянні у підготовці плану санації державного підприємства. Останнє своїм результатом має те, що орган (суб'єкт), уповноважений управляти державним майном, не погоджує план санації, підготовлений арбітражним керуючим і, тим самим, повністю блокує можливість подальшого судового провадження про банкрутство державного підприємства.

На вирішення цієї проблеми пропонуємо запровадити прямий обов'язок органу (суб'єкта), уповноваженого управляти державним майном, розробити план санації з метою попередження банкрутства державного підприємства. На підставі практики та рекомендацій ЄСПЛ також рекомендуємо запровадити на рівні Кодексу України з процедур банкрутства субсидіарну відповідальність органу (суб'єкта), уповноваженого управляти державним майном, за зобов'язаннями державного підприємства.

У справі «Лисянський проти України»<sup>33</sup> ЄСПЛ порушується питання про відповідальність держави за борги державного підприємства, яке є самостійною юридичною особою. ЄСПЛ

<sup>29</sup> Справа «Михайленки та інші проти України» (Заяви NN 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, 42814/02), 06.06.2005 - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231#Text)

<sup>30</sup> Дело «Шлепкин (Shlepkina) против Российской Федерации» (Жалоба N 3046/03), 1 февраля 2007 года - <http://docs.cntd.ru/document/902115039>

<sup>31</sup> Справа «Михайленки та інші проти України» (Заяви NN 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, 42814/02), 06.06.2005 - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231#Text)

<sup>32</sup> Case of Mentesh and others v. Turkey (58/1996/677/867), 24 July 1998 - <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%22Mentes%22%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%22CHAMBER%22%22itemid%22%3A%22001-58206%22%7D>

<sup>33</sup> Справа «Лисянський проти України» (Заява N 17899/02), 4 квітня 2006 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048#Text)

зазначив, що рішення про ліквідацію шахти та включення її до складу Горлівської дирекції по ліквідації шахт було прийнято Міністерством палива та енергетики, яке, крім того, розпоряджалось власністю підприємства на свій розсуд. Більше того, підприємство-боржник здійснювало свою діяльність у сфері видобування вугілля, де держава встановлює розмір та умови виплати робітникам заробітної плати та інших виплат (див. п.19 «Лисянський проти України»<sup>34</sup>).

ЄСПЛ вирішив, що, як і в справі «Михайленки та інші проти України»<sup>35</sup>, Уряд не надав доказів того, що підприємство-боржник було настільки незалежним від держави, щоб звільнити державу від відповідальності за Конвенцією за дії чи бездіяльність цього підприємства. Неспроможність українських державних органів протягом кількох років вжити необхідних заходів для виконання рішення суду, винесеного на користь заявника, перешкоджають йому в отриманні коштів, які він законно очікував отримати. Відповідно, у цій справі було порушення п. 1 статті 6 ЄКПЛ та статті 1 Протоколу №1 до ЄКПЛ.

В багатьох схожих справах ЄСПЛ зазначав про те, що в контексті статті 1 Протоколу №1 до ЄКПЛ Уряд є відповідальним за борги шахти з врахуванням подібних обставин справи (див. пп.43-45 «Чорнобрівко проти України»<sup>36</sup>). Таким чином, відповідальність держави за виплату боргів залишається на ній незалежно від того, який орган повинен здійснювати виплату (чи ліквідаційна комісія, чи виконавча служба).

На думку ЄСПЛ, юридичний статус підприємства згідно з внутрішнім законодавством хоча і має важливе значення при визначенні того, чи несе держава відповідальність за дії або бездіяльність підприємства в рамках ЄКПЛ, однак не є вирішальним фактором. Фактично в низці випадків ЄСПЛ визнавав державу відповідальною за борги підприємств незалежно від їх формальної класифікації в рамках внутрішньодержавного права (див. п.44 «Михайленки та інші проти України»<sup>37</sup>, п.19 «Лисянський проти України»<sup>38</sup>).

8. Аналіз наявної в Україні правозастосовчої практики дає нам можливість стверджувати, що Кабінет Міністрів України, як і центральні органи виконавчої влади, своєю політикою та діями не запобігають банкрутству державних підприємств. Це є великою проблемою, оскільки, з одного боку, об'єктивно немає державної підтримки державним підприємствам, які є неплатоспроможними, а з іншого боку, суди і арбітражні керуючі не можуть ліквідувати або відновити платоспроможність (процедура санації) державних підприємств через законодавчі перепони.

З метою вирішення цієї проблеми пропонуємо на рівні Кодексу України з процедур банкрутства передбачити чіткий алгоритм дій держави в особі Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків. Зокрема, потрібно передбачити чіткі строки по вжиттю цих заходів, а також персональну відповідальність керівника органу (суб'єкта), уповноваженого управляти відповідним державним підприємством.

ЄСПЛ послідовно і чітко зазначає у своїх рішеннях про те, що якщо заявник оскаржить невиконання рішення суду, винесеного на його чи її користь, то обсяг зобов'язань держави, передбачених ст. 6 ЄКПЛ та ст. 1 Протоколу 1, може змінюватися в залежності від того, чи є боржник державою-учасницею в значенні ст. 34 ЄКПЛ, або приватною особою. Якщо боржником за рішенням виступає держава, остання зобов'язана вжити заходів для його повного і своєчасного виконання (див. «Бурдов проти Росії»<sup>39</sup>).

Якщо боржником є приватна особа або компанія, то ситуація є іншою, оскільки держава за загальним правилом не несе прямої відповідальності за борги приватних осіб або компаній, і її зобов'язання в контексті ст. 1 Протоколу 1 Конвенції обмежені забезпеченням необхідної допомоги кредиторам у виконанні відповідних судових рішень, наприклад, за

<sup>34</sup> Справа «Лисянський проти України» (Заява N 17899/02), 4 квітня 2006 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048#Text)

<sup>35</sup> Справа «Михайленки та інші проти України» (Заяви NN 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, 42814/02), 06.06.2005 - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231#Text)

<sup>36</sup> Справа «Чорнобрівко проти України» (Заява N 11324/02), 4 жовтня 2005 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_450#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_450#Text)

<sup>37</sup> Справа «Михайленки та інші проти України» (Заяви NN 35091/02, 35196/02, 35201/02, 35204/02, 35945/02, 35949/02, 35953/02, 36800/02, 38296/02, 42814/02), 06.06.2005 - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_231#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231#Text)

<sup>38</sup> Справа «Лисянський проти України» (Заява N 17899/02), 4 квітня 2006 року - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_048#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048#Text)

<sup>39</sup> Справа «Бурдов проти Росії» - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_045#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_045#Text)

допомогою залучення служби судових приставів або початку процедури банкрутства (див. «Кесян проти Росії»<sup>40</sup>).

ЄСПЛ чітко зазначає, що органи державної влади не можуть посилалися на брак коштів чи інших ресурсів в якості виправдання непогашення заборгованості держави (див. «Бурдов проти Росії»<sup>41</sup>). Держава не може виправдовувати невиконання судового рішення за позовом до державного підприємства ліквідацією цього підприємства.

---

<sup>40</sup> Case of Kesyan v. Russia (Application no. 36496/02), 19 October 2006 - [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Kesyan%20v.%20Russia%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-77578%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Kesyan%20v.%20Russia%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-77578%22]})

<sup>41</sup> Справа «Бурдов проти Росії» - [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_045#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_045#Text)

## Список скорочень

|                               |                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| РЄ                            | Рада Європи                                                                                                                                                                                 |
| КМ РЄ                         | Комітет міністрів Ради Європи                                                                                                                                                               |
| Конвенція або ЄКПЛ            | Європейська конвенція з прав людини                                                                                                                                                         |
| ЄСПЛ                          | Європейський суд з прав людини                                                                                                                                                              |
| Хартія                        | Європейська соціальна хартія                                                                                                                                                                |
| Проект Національної стратегії | Проект Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотних рішень у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» |
| ЄКСП                          | Європейський комітет із соціальних прав                                                                                                                                                     |

## Аналіз «Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства в межах виконання рішень Європейського суду з прав людини. Добірка практики держав-членів Ради Європи»

### Вступ

Генеральний директорат з прав людини та верховенства права Ради Європи допомагає українським органам влади у виконанні рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Допомога надається у рамках проєкту «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (далі – Проєкт), що фінансується Фондом з прав людини і впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи (РЄ). На запит української влади Проєкт організував низку заходів щодо виконання судових рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України»<sup>1</sup>. Рішення цієї групи стосуються також системного невиконання рішень національних судів, які зобов'язують органи державної влади та підприємства й організації державної форми власності здійснювати певні соціальні виплати та захищати права на соціальне забезпечення, передбачені українським законодавством.

До заходів, здійснених у рамках Проєкту, належить експертне обговорення на тему «Удосконалення 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». З огляду на це, Проєкт запросив п. Ліліана Апостола, міжнародного експерта РЄ, що досліджував передовий досвід у галузі соціального законодавства та систем збору даних про соціальні виплати в державах-членах РЄ, щоб допомогти українській владі у виконанні судових рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України». У цьому документі наведено результати згаданого дослідження та вивчено досвід деяких країн у реформуванні своїх систем соціального забезпечення як елементу процесу виконання рішень ЄСПЛ. Зрештою це дослідження містить рекомендації щодо кроків, які повинна розглянути українська влада, щоб вирішити системну проблему нездійснення соціальних виплат та усунення однієї із основних причин невиконання судових рішень, визначеної в групі справ «Бурмич та інші проти України».

Визначення «прав на соціальне забезпечення», що використовується у цьому аналізі, є доволі широким<sup>2</sup>. Однак для цілей цього аналізу ці права розглядалися в обмеженому обсязі, лише у тій мірі, у якій вони є частиною загальних заходів, яких вживають держави задля виконання рішень ЄСПЛ. Окрім того, лише системне невиконання судових рішень у сфері соціального забезпечення використовувалося як критерій відбору відповідних загальних заходів. У процесі аналізу було складено список основних вимог Хартії та Конвенції, а під час дослідження було враховано політику, передбачену стратегічними документами, розробленими українською владою. Аналіз охоплював розгляд Проєкту Національної стратегії.

Проєкт Національної стратегії кваліфікує невиконані судові рішення, що присуджують соціальні виплати, як найчисленнішу групу, на відміну від інших трьох типів. За своєю суттю ці судові рішення стосуються різних соціальних виплат, що мають здійснювати органи державної влади безпосередньо чи від імені підприємств та організацій державної форми власності, і які залишаються невиплаченими або ж затримуються з різних причин. Вони зростали майже у геометричній прогресії, здебільшого через соціально-орієнтоване та доволі популістське законодавство, не забезпечене державними коштами, яке досі не скасоване через

<sup>1</sup> Комітет міністрів: група справ «ЖОВНЕР проти України» (2004); група справ «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (2009); група справ «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (2017)

<sup>2</sup> Тобто «право окремих членів суспільства на гарантований дохід і надання медичної допомоги», що передбачає «суттєву рівність і солідарність» та належить до «категорії соціально-економічних прав, які передбачають позитивні зобов'язання державних органів щодо вжиття заходів, спрямованих на належне здійснення цих прав» I. S. Guijarro (2017), Right to Social Security, Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL], §§ 1-2.



відсутність політичної волі. Окрім того, це законодавство видається погано сформульованим і незрозумілим, що призводить до непослідовного тлумачення та неузгодженої адміністративної чи судової практики. Окрім вказаних законодавчих недоліків, в Україні існує роздроблена адміністративна система збору даних та статистичної інформації. Внаслідок цього облік здійснених соціальних виплат показує недостовірні дані для бюджетного планування та формування стратегічного бачення політики у сфері соціального забезпечення.

Відповідно, на замовлення Проєкту автор цього аналізу зібрав інформацію про стандарти РЄ та передовий досвід деяких держав-членів, запропонувавши шляхи усунення недоліків соціально-орієнтованого законодавства.

## Принципи Ради Європи у галузі соціального забезпечення

Соціальні права повинні в основному забезпечуватися законодавчо. У справах, що є предметом судового розгляду, ці права часто встановлюють рішенням суду, після чого останні підлягають примусовому виконанню, як і будь-який закон про соціальне забезпечення. Наведена нижче добірка відповідних принципів відображає лише ті першорядні елементи, що стосуються питання про те, як розробити сумісне з цими принципами законодавство про соціальне забезпечення. З очевидних причин принципи, що стосуються ефективного виконання судових рішень у сфері соціального забезпечення чи в будь-яких інших сферах, виходять за межі цього розділу. У ньому розглянуто лише основні принципи, які стосуються можливості здійснення певних соціальних виплат з огляду на загальноприйняті стандарти РЄ.

До соціального законодавства держави-члена РЄ можуть виникати запитання щодо відповідності вимогам як Хартії, так і Конвенції. Держави-члени повинні приділяти однакову увагу цим основоположним договорам під час реалізації своєї соціальної політики. Відповідно, перш ніж розмірковувати про досвід держав у виконанні рішень ЄСПЛ щодо здійснення виплат у сфері соціального забезпечення, варто розпочати з роздумів про взаємодію цих правових документів та їхнього тлумачення.

На перший погляд, Хартія видається основним рамковим правовим актом, що регулює права на соціальне забезпечення на загальноєвропейському рівні. Вона окреслює основні принципи та подає детальні правила в цьому контексті, однак на неї не поширюється судовий нагляд і вона не має належного механізму примусового виконання. Обов'язки держав-членів щодо повідомлення та процедури колективних скарг, передбачені у Хартії, навряд чи можна порівняти з правом на індивідуальне клопотання та процедурою виконання рішень ЄСПЛ, що передбачено статтями 34 та 46 Конвенції відповідно. Механізм Хартії переважно не передбачає примусових заходів та залишає широкі дискреційні повноваження у сфері політики соціального забезпечення для держав, що підписали цей документ. Відтак його наслідки для законодавства про соціальне забезпечення держав-членів варто розглядати лише як доповнення<sup>3</sup> до механізму Конвенції<sup>4</sup>.

І Хартію, і Конвенцію розтлумачено Європейським комітетом із соціальних прав (ЄКСП)<sup>5</sup>. Розглядаючи справу таким чином, ЄКСП визнає, що певні соціальні права можуть бути реалізовані лише поступово<sup>6</sup> та з належним урахуванням принципу справедливості<sup>7</sup>. З погляду ЄКСП, це основні принципи, якими потрібно керуватися державам під час реалізації своєї політики у сфері соціального забезпечення. Дійсно, саме стаття 12 (соціальне забезпечення)

<sup>3</sup> «Соціальна хартія – це договір про захист прав людини. Його метою є застосування в Європі Загальної декларації прав людини як доповнення до Європейської конвенції з прав людини. З огляду на це, поважаючи розмаїття національних традицій держав-членів Ради Європи, які становлять загальноєвропейські соціальні цінності та які не повинні підриватися ані Хартією, ані її застосуванням, важливо:

- закріпити прихильність до спільних цінностей солідарності, недискримінації й участі;

- визначити принципи, які гарантуватимуть, що права, окреслені в Хартії, однаково ефективно здійснюються в усіх державах-членах Ради Європи». ECSR (2018), Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, p. 40.

<sup>4</sup> Щодо поняття «механізм Конвенції» див. рішення ЄСПЛ, «Броніовський проти Польщі» [Broniowski v. Poland] [Велика палата (GC)] (2004), п. 190.

<sup>5</sup> ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, p. 42.

<sup>6</sup> ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, p. 41.

<sup>7</sup> «У цій скарзі заявляється про наявність двох основних форм дискримінаційного ставлення: (i) дискримінація за ознакою територіального та/або соціально-економічного статусу між жінками, які мають відносно безперешкодний доступ до законних абортів, і тими, хто його не має; ...Комітет вважає, що ці різні заявлені підстави дискримінації тісно пов'язані між собою та разом становлять заяву про «дискримінацію, різні види якої перекриваються», «міжгалузеву» або «множинну» дискримінацію, внаслідок чого певні категорії жінок в Італії, як стверджується, перебувають у менш сприятливому становищі через обмежений доступ до законних абортів унаслідок сукупного впливу їх ґендеру, стану здоров'я, місця проживання та соціально-економічного статусу». ЄКСП, «Міжнародна федерація планування сім'ї – Європейська мережа (МФПС ЄМ) проти Італії» [International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v. Italy], (2013), пп. 190-194.

Хартії є рамковим положенням, яке має значення для цього аналізу та яке лежить в основі цих принципів<sup>8</sup>.

ЄСПЛ зі свого боку також розглядає обидва документи як такі, що мають однакову юридичну силу для справ, що розглядаються ним самим і стосуються прав на соціальне забезпечення. Однак він зазвичай надає пріоритету Конвенції як першоджерелу права<sup>9</sup>.

Зазвичай скарги щодо соціальних питань часто є так званими «справами четвертої інстанції»<sup>10</sup>, якщо вони не вказують на процесуальні порушення або не виявляють явно дискримінаційного характеру реалізації соціальної політики. Проте застосування Конвенції до соціальних питань залишається суперечливим. За загальним правилом, Конвенція не є соціальним договором, вона не застосовується до прав на соціальне забезпечення у звичайному порядку. Проте її характер як договору про громадянські та політичні права допускає потрапляння питань соціального забезпечення у сферу дії Конвенції<sup>11</sup>.

З погляду ЄСПЛ, держави-члени мають набагато ширшу свободу дій щодо того, як будувати свою економічну та соціальну політику<sup>12</sup>. Зазвичай особа не може подати заяву до ЄСПЛ зі скаргою на розмір пенсії<sup>13</sup> або навіть на різницю в розмірі виплат соціального забезпечення, якщо вони не є наслідком явно дискримінаційного ставлення<sup>14</sup>. Іншими словами, Конвенція не гарантує певної соціальної виплати або її розміру, але регулює спосіб її здійснення<sup>15</sup>.

Таке здійснення не повинне ґрунтуватися на так званих «підозрюваних підставах для дискримінації»<sup>16</sup>, але воно може й має враховувати «фактичні відмінності», що вимагають

<sup>8</sup> Стаття 12. «З метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення Сторони зобов'язуються: ...3. докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на вищий рівень; 4. вживати заходів шляхом укладання відповідних двосторонніх і багатосторонніх угод або в інший спосіб і відповідно до умов, визначених у таких угодах, для забезпечення: а) рівності між власними громадянами та громадянами інших Сторін у тому, що стосується прав на соціальне забезпечення, враховуючи збереження пільг, що надаються законодавством про соціальне забезпечення, незалежно від пересування захищених осіб по територіях держав Сторін; б) надання, збереження та поновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної зі Сторін». Рада Європи, «Європейська соціальна хартія» (переглянута) (1996)..

<sup>9</sup> «Оскільки заявник посилається на положення Європейської соціальної хартії, Комісія нагадує, що, згідно зі статтею 19 [ЄКПЛ], вона компетентна лише забезпечувати дотримання зобов'язань, узятих на себе Високими Договірними Сторонами в цій Конвенції». «Гандверкер проти Німеччини» [Handwerker v. Germany] (ріш.), № 28610/95, 4 вересня 1996 р. Див. також «Кучеренко проти України» [Kucherenko v. Ukraine], № 27347/02, 15 грудня 2005 р., п. 28; «Володимир та Валентина Руденко проти України» [Vladimir and Valentina Rudenko v. Ukraine], № 19441/03, 12 липня 2007 р., п. 18; «Шейдл проти України» [Sheidl v. Ukraine] (ріш.), № 3460/03, 25 березня 2008 р.

<sup>10</sup> Для прикладу, див.: «Маріон проти Франції» [Marion v. France], п. 22; «Спіхер проти Швейцарії» [Spycher v. Switzerland] (ріш.), пп. 27-32..

<sup>11</sup> «Нарешті, ...Суд вважає, що визнання права на виплату, яка не передбачає внесків, таким, що підпадає під дію статті 1 Протоколу №1, робить положення Соціальної хартії неприйнятними не більшою мірою, ніж якби того самого висновку дійшли щодо виплати, яка передбачає внески. Хоча Конвенція встановлює права, які за своєю суттю є громадянськими та політичними, багато з них мають наслідки соціального чи економічного характеру. Сам факт того, що тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціальних та економічних прав, не повинен бути вирішальним аргументом проти такого тлумачення; немає непроникного бар'єру, що відокремлює цю сферу від тієї, яку охоплює Конвенція». ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства» [Stec and Others v. the United Kingdom] [Велика палата (GC)] (ріш.) (2005), п. 52.

<sup>12</sup> «Згідно з Конвенцією, держава зазвичай має значну свободу розсуду, коли йдеться про загальні заходи економічної чи соціальної стратегії (для прикладу, див.: «Джеймс та інші проти Сполученого Королівства» [James and Others v. the United Kingdom], 21 лютого 1986, п. 46, Серія А, № 98 та «National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society i Yorkshire Building Society проти Сполученого Королівства» [National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society and Yorkshire Building Society v. the United Kingdom], 23 жовтня 1997 р., п. 80, Звіти 1997-VII). Оскільки вони володіють безпосереднім знанням про своє суспільство та його потреби, національні органи влади в принципі мають кращі можливості, ніж міжнародний суддя, оцінити, що саме відповідає суспільним інтересам із соціальних чи економічних причин. Суд зазвичай поважатиме зроблений законодавцем вибір політики, якщо він не є «явно позбавленим розумних підстав» (там само)». ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства» [Велика палата] (ріш.) (2005), п. 52.

<sup>13</sup> Для прикладу, див.: «К'яртан Асмундссон проти Ісландії» [Kjartan Ásmundsson v. Iceland], № 60669/00, п. 39, ECHR 2004-IX; «Домалевський проти Польщі» [Domalewski v. Poland] (ріш.), № 34610/97, ЄКПЛ 1999-V; «Янковіч проти Хорватії» [Janković v. Croatia] (ріш.), № 43440/98, ЄКПЛ 2000-X.

<sup>14</sup> «Заявники скаржаться на нерівність у системі соціальних виплат, ...Суд підкреслює, що стаття 1 Протоколу №1 не включає права набувати власність. Вона не обмежує свободу Договірних держав вирішувати, чи потрібно їм мати якусь програму соціального забезпечення, або вибирати тип чи розмір виплат, які надаватимуться за будь-якою такою програмою. Однак якщо держава вирішить створити програму соціальних виплат або пенсій, вона повинна зробити це відповідно до вимог статті 14 Конвенції (див. рішення про прийнятність у цій справі, пп. 54-55, ЄСПЛ 2005-X). ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства» [Велика палата] (ріш.) (2005), п. 53.

<sup>15</sup> «Хоча [стаття 1] Протоколу № 1 і не включає право на отримання виплат будь-якого виду у сфері соціального забезпечення, якщо держава вирішить створити програму таких виплат, вона повинна зробити це відповідно до вимог статті 14». ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», п. 55.

<sup>16</sup> J. Gerards (2013), «The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights», Human Rights Law Review, 13:1, pp. 99–124 at 114.

особливого ставлення<sup>17</sup>. З іншого боку, скорочення або скасування соціальних виплат завжди розглядатиметься як втручання у право на мирне володіння. Тоді залишається з'ясувати, чи відповідає це втручання вимогам Конвенції<sup>18</sup>.

Загалом, з погляду ЄСПЛ, важливо, як держави-члени реалізують свою соціальну політику, а не яку саме політику вони обрали. Держави в цілому вільні у виборі своєї соціальної політики,<sup>19</sup> за умови, що вони не будуть явно дискримінувати когось або ж навпаки, ставитися однаково до когось там, де фактична ситуація вимагає особливого ставлення. Вирішивши надати певний вид соціального забезпечення, держави повинні забезпечити виконання цього права у недискримінаційній спосіб<sup>20</sup>.

Примусове забезпечення соціальних прав є іншим питанням у практиці ЄСПЛ. Здебільшого ЄСПЛ кваліфікує соціальні виплати як такі, що підпадають під право на мирне володіння, наявність якого, однак, залежить від вільного рішення держави надавати таке право чи ні<sup>21</sup>. Право на володіння застосовується лише тоді, коли воно є певним і має чітку правову основу у внутрішньодержавному законодавстві<sup>22</sup>. Іншими словами, особа не має законних сподівань, у значенні права на володіння, щодо отримання пенсії або інших виплат із системи соціального забезпечення, якщо держава не передбачила такі виплати у внутрішньодержавному законодавстві<sup>23</sup>.

Інший принцип, важливий для цілей цієї статті, стосується питання обов'язкових внесків для отримання соціальної виплати. У цьому сенсі ЄСПЛ змінив свій підхід у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» [Stec et al.] (ріш.) і розірвав зв'язок між обов'язковими внесками та правом на отримання соціальних виплат<sup>24</sup>. Наразі єдиним критерієм застосовності Конвенції

<sup>17</sup> ЄСПЛ, «Андреева проти Латвії» [Andrejeva v. Latvia] [Велика палата (GC)] (2012), п. 82. Таким чином, наприклад, стаття 14 не забороняє державі-члену по-різному ставитися до різних груп із метою виправлення «фактичної нерівності» між ними; справді, за певних обставин саме відсутність спроби виправити нерівність через різне ставлення може, якщо для цього немає об'єктивного та розумного обґрунтування, спричинити порушення вимог цієї статті (див. ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», п. 51). У більш загальному контексті Суд постановив, що положення Конвенції не заважають Договірним державам здійснювати програми загального характеру через законодавчі заходи, згідно з якими до певної категорії або групи осіб ставитимуться інакше, ніж до інших, за умови, що таке втручання в права законодавчо встановленої категорії або групи в цілому може бути виправдане згідно з Конвенцією. Див. рішення ЄСПЛ, «Жданок проти Латвії» [Ždanoka v. Latvia] [Велика палата (GC)] (2006), п. 112.

<sup>18</sup> «Якщо виплата зменшується або припиняється, це може означати втручання у права власності, що вимагає обґрунтування», «Валков та інші проти Болгарії» [Valkov and Others v. Bulgaria], №№ 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 і 2041/05, п. 84, 25 жовтня 2011 р.; та «Грудіч проти Сербії» [Grudić v. Serbia], № 31925/08, п. 72, 17 квітня 2012 р.

<sup>19</sup> «Суханов та Ільченко проти України» [Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine], №№ 68385/10 та 71378/10, пп. 35-39, 26 червня 2014 р.; «Колесник проти України» [Kolesnyk v. Ukraine] (ріш.), № 57116/10, пп. 83, 89 і 91, 3 червня 2014 р.; та «Факас проти України» [Fakas v. Ukraine] (ріш.), № 4519/11, пп. 34, 37-43, 48, 3 червня 2014 р.

<sup>20</sup> «У справах цього типу, які стосуються скарги за статтю 14 у поєднанні зі статтю 1 Протоколу №1 про те, що заявнику було повністю або частково відмовлено в певній виплаті через дискримінаційні підстави, передбачені статтю 14, використовується такий критерій для перевірки: якби користування цим соціальним правом не було зумовлене вимогою, яку оскаржує заявник, чи мав би він право, яке підлягає примусовому виконанню згідно з національним законодавством, отримати відповідну виплату?», ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», п. 55.

<sup>21</sup> «Стаття 1 Протоколу №1 ...не обмежує свободу Договірних держав вирішувати чи мати будь-яку програму соціального забезпечення, або ж обирати тип чи розмір виплат, які надаватимуться за будь-якою такою програмою. ...Однак, якщо певна Договірна держава має чинне законодавство, що передбачає право на певну соціальну виплату, незалежно від того, чи зумовлена вона попередньою сплатою внесків, це законодавство потрібно розглядати як таке, що створює майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Протоколу №1 для осіб, які відповідають вимогам». ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», п. 54.

<sup>22</sup> Суд також постановив, що всі принципи, які загалом застосовувалися у справах, що стосуються статті 1 Протоколу №1, є однаково застосовними в справах про соціальні виплати. Див., ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», п. 54.

<sup>23</sup> Стаття 1 Протоколу №1 не гарантує жодного права на набуття власності як такого (див. «Ван дер Мусель проти Бельгії» [Van der Mussele v. Belgium], 23 листопада 1983 р., п. 48, Серія А №70; «Слівенко проти Латвії» [Slivenko v. Latvia] (ріш.) [Велика палата (GC)], № 48321/99, п. 121, ECHR 2002-II; та «Копецький проти Словаччини» [Kopecký v. Slovakia] [Велика палата (GC)], № 44912/98, п. 35 (b), ЄСПЛ 2004-IX).

<sup>24</sup> «Підхід Суду ...повинен відображати реальну картину того, як соціальне забезпечення наразі організовано в державах-членах Ради Європи. Очевидно, що між цими державами та всередині більшості держав існує низка різноманітних виплат у сфері соціального забезпечення, які призначаються відповідній особі на основі її прав. Виплати фінансуються різними способами: деякі із них забезпечені внесками в конкретний фонд; деякі залежать від наявності облікованих внесків заявника; багато з них виплачуються із загальних податкових надходжень на підставі законодавчо визначеного статусу ...Враховуючи розміття способів фінансування та взаємозв'язок між виплатами в більшості систем соціального забезпечення, усе більш штучно видається позиція, за якою лише виплати, що фінансуються за рахунок внесків до конкретного фонду, потрапляють у сферу дії статті 1 Протоколу №1. ...У сучасній демократичній державі багато людей протягом усього свого життя або його частини повністю залежать від виплат із систем соціального забезпечення та соціальної допомоги. Багато національних правових систем визнають, що такі особи потребують певної визначеності та безпеки, і передбачають право на отримання таких виплат за умови дотримання відповідних вимог. Якщо особа згідно з національним законодавством має захищене право на соціальну допомогу, важливість цього інтересу має відображатися також і через розповсюдження на нього захисту статті 1 Протоколу №1. ...Навіть якщо в судовій практиці ще існує різниця в застосуванні статті 1 Протоколу №1 між виплатами, які передбачають внески, і тими, які їх не потребують, ніщо не виправдовує подальшого розмежування». ЄСПЛ, «Стек та інші проти Сполученого Королівства», (ріш.), п. 50 та наступні.

у справах про соціальні виплати є питання про те, чи має конкретне право на соціальну виплату якась юридичне підґрунтя в національному законодавстві. Іншими словами, право на отримання соціальної виплати зазвичай не залежить від обов'язкових внесків до державного бюджету чи фонду соціального страхування. Якщо самі держави вирішили зробити соціальне право законодавчою нормою, вважається, що виникло право власності<sup>25</sup>. Єдиною умовою для користування таким правом є виконання необхідних законодавчо встановлених умов<sup>26</sup>, за винятком тих, що є явно дискримінаційними<sup>27</sup>. Це не означає, що державам заборонено змінювати свою соціальну політику, зменшувати виплати або навіть скасовувати їх<sup>28</sup>. Соціальні виплати можуть бути змінені – і це становитиме втручання у право володіння відповідної особи – за умови, що ця зміна виправдана нагальним суспільним інтересом<sup>29</sup>. Проте втручання через зміну соціальної політики не повинно автоматично розглядатися як порушення; варто взяти до уваги низку чинників, щоб дійти висновку, що зменшення або скасування соціальних виплат буде порушенням Конвенції<sup>30</sup>. Усі ці чинники використовуються для перевірки пропорційності – вони завжди індивідуальні, тобто застосовуються до конкретних обставин і конкретних випадків. Вони не можуть узагальнюватися та розглядатися як обов'язкові для державної політики, якщо держава сама не вирішить зробити їх частиною юридично обов'язкової загальної політики.

## Добірка практики виконання рішень ЄСПЛ у сфері соціального забезпечення

Рішення ЄСПЛ не варто розглядати як *карт-бланш* для довільного запровадження або скасування норм законодавства про соціальне забезпечення лише тому, що в певній справі було виявлено порушення. Держави все одно користуються ширшою свободою розсуду та свободою вибору засобів виконання у цій сфері. Утім, рішення ЄСПЛ щодо прав на соціальне забезпечення важко виконувати через широкий розсуд і економічні обмеження. Відтак, практика окремих держав змінюється та різниться, тому нелегко вивести єдині стандарти з такого розмаїтого набору загальних заходів.

По-перше, неможливо чітко встановити, чи можна (а якщо можна, то якою мірою) розглядати практику окремих держав у сфері соціального забезпечення як успішні приклади для наслідування. Реалізація соціальних прав тісно пов'язана з конкретним внутрішнім контекстом, економічною та політичною ситуацією в певній країні та в певний період часу. Певний захід у сфері соціального забезпечення може бути досить успішним у короткостроковій перспективі, але в довгостроковій може дати несподівані результати та стати причиною системних проблем. З іншого боку, державі досить легко надати певний вид соціальних виплат, але його не можна так само легко скасувати. Навіть якщо така виплата забирає на себе значні державні кошти та складається враження, що немає економічної можливості її здійснювати, скасування соціальних виплат уряди завжди розглядатимуть як непопулярний захід. Відповідно, оцінка певного заходу соціальної політики є відносною та повинна залежати від контексту й обсягу такого оцінювання. Іншими словами, для цілей цього документа державна практика розглядатиметься лише в обмеженому обсязі виконання рішень ЄСПЛ, виходячи з впливу, який певний захід мав на виконання судових рішень, та з того, чи був він успішним із погляду процесу виконання в цілому.

<sup>25</sup> «Хоча за статтею 1 Протоколу № 1 держава не брала на себе зобов'язання створювати систему соціального або пенсійного забезпечення, якщо держава вирішила ухвалити законодавство, яке передбачає право на певну соціальну виплату, незалежно від того, чи зумовлена вона попередньою сплатою внесків, це законодавство потрібно розглядати як таке, що створює майновий інтерес, який підпадає під дію статті 1 Протоколу №1 для осіб, які відповідають вимогам». ЄСПЛ, «Карсон та інші проти Сполученого Королівства» [Carson and Others v. the United Kingdom] [Велика палата(ГС)] (2010), п. 64.

<sup>26</sup> ЄСПЛ, «Белле, Уертас та Віалат проти Франції» [Bellet, Huertas and Vialatte v. France] (ріш.) (1999), п. 5; ЄСПЛ, «Расмуссен проти Польщі» [Rasmussen v. Poland] (2009), п. 71; ЄСПЛ, «Річардсон проти Сполученого Королівства» [Richardson v. the United Kingdom] (ріш.) (2012), п. 17.

<sup>27</sup> Див. рішення ЄСПЛ, «Андреева проти Латвії».

<sup>28</sup> «Той факт, що особа приєдналася до державної системи соціального забезпечення та стала її членом, хоча ця система і є обов'язковою, не означає, що ця система не може зазнати змін у сфері умов отримання права на виплати чи розміру виплат або пенсії». ЄСПЛ, «Карсон та інші проти Сполученого Королівства», пп. 85–89; ЄСПЛ, «Річардсон проти Сполученого Королівства» (ріш.), п. 17.

<sup>29</sup> «К'яртан Асмундссон проти Ісландії» [Kjartan Ásmundsson v. Iceland], §§ 39–40; «Расмуссен проти Польщі» [Rasmussen v. Poland], п. 71; «Москаль проти Польщі» [Moskal v. Poland], пп. 51 та 64; «Грудіч проти Сербії» [Grudić v. Serbia], п. 72; «Хогендейк проти Нідерландів» [Hoogendijk v. the Netherlands] (ріш.); «Валков та інші проти Болгарії» [Valkov and Others v. Bulgaria], п. 84; «Філіппу проти Кіпру» [Philippou v. Cyprus], п. 59.

<sup>30</sup> Як-от «мета зменшення; той факт, що влада прагнула обмежити втрати для системи соціального забезпечення; що заявники продовжували отримувати пенсії за віком; що вони не зазнавали дискримінації та не зазнавали гіршого ставлення, ніж отримувачі пенсій за звичайною схемою; що ці заходи фактично не мали зворотної сили; і що стаж заявників враховувався під час обчислення їх законодавчо встановленого періоду накопичення внесків». ЄСПЛ, «Яваш та інші проти Туреччини» [Yavaş and Others v. Turkey] (2019), пп. 47–50.



По-друге, варто зазначити, що держави-члени Ради Європи не лише користуються значним розсудом у сфері соціальної політики, але й зберігають широку свободу у виборі засобів реалізації рішень ЄСПЛ. Цей подвійний розсуд додатково ускладнює оцінку їхньої практики. Кожний захід соціальної політики залишається пов'язаним із конкретним контекстом та ситуацією в певній країні. Якщо вивести його за межі цього контексту та застосувати цей захід в іншій країні, це необов'язково призведе до таких самих результатів, як у першій країні. Відтак, будь-який досвід, який може надихнути українську владу, потрібно пристосувати до конкретного внутрішнього контексту та ретельно оцінити ще до впровадження. Не можна застосовувати його наосліп лише тому, що це було необхідно для виконання рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України», і робити це без попереднього оцінювання наслідків такого заходу в короткостроковій та довгостроковій перспективі.

Наведені нижче приклади вибрано у зв'язку з процедурою виконання рішень ЄСПЛ. До того ж, це лише виконавчі заходи загального характеру. Багато держав-членів РЄ стикалися з низкою соціальних питань та програвали справи в ЄСПЛ. Проте їхні справи були поодинокими й не передбачали необхідності вживання загальних заходів. І навпаки, деякі інші справи, які Кабінет міністрів Ради Європи (КМ РЄ) кваліфікує як такі, що порушують складні, структурні та системні питання, завжди вимагатимуть загальних заходів, як-от зміна законодавства або розробка нової соціальної політики. Відповідно, під час оцінювання державної практики у сфері соціального забезпечення враховували лише останню категорію справ. Поодинокі порушення прав на соціальні виплати, навіть якщо вони призвели до змін у соціальному законодавстві, не враховувалися, оскільки вони радше передбачають заходи індивідуального врегулювання.

Таким чином, лише рішення ЄСПЛ, яке порушує структурні питання, може спричинити потребу у зміні соціального законодавства. Але у такому рішенні нечасто можна знайти вказівку і майже ніколи - пораду щодо необхідності запровадження таких соціальних виплат, як в інших державах; тут держави зберігають велику свободу розсуду у сфері соціального забезпечення. Водночас рішення може передбачати скасування соціальних виплат, якщо їх здійснення є проблематичним чи обтяжливим для державного бюджету й економіки. Дійсно, норми, які надають соціальні права та додаткові виплати, з часом переростають у справжні привілеї (наприклад, компенсації збитків, завданих війною, повернення майна, тимчасове житло для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і мігрантів тощо), тим самим виснажуючи бюджетні ресурси та стаючи економічно нездійсненними, тому може існувати суспільний інтерес у скороченні обсягу таких привілеїв. Однак останній варіант залишається повністю дискреційним, і ані ЄСПЛ, ані КМ РЄ не наважаться запропонувати такий виконавчий захід. Саме зацікавлена держава вирішує, скасувати чи зберегти певний вид соціальних виплат, проте її вибір підлягає розгляду у контексті виконання конкретного рішення ЄСПЛ.

Однак, якими б надзвичайними не були обставини, держави повинні належним чином враховувати принцип правової визначеності, коли вони змінюють законодавство, у тому числі після виконання рішення ЄСПЛ. Загалом, задля дотримання правової визначеності, зміна законодавства не може зробити безпідставним позов, що є предметом судового розгляду, тобто тоді, коли справа перебуває на розгляді в судах<sup>31</sup>. Втім, зміни до законодавства можуть бути ухвалені після того, як судові рішення стане остаточним, за умови, що вони не роблять недоцільним сам виконавчий процес<sup>32</sup>. Такі зміни у законодавстві не повинні застосовуватися зі зворотною силою до остаточного судового рішення<sup>33</sup>. Остаточне судові рішення, що підлягає примусовому виконанню, не є абсолютною гарантією того, що законодавство, відповідно до якого його було ухвалено, не зміниться у майбутньому. Якщо йдеться про суспільний інтерес, під час внесення змін до соціальної політики з огляду на нову економічну ситуацію законодавство може бути переглянуте, попри наявні вимоги про виконання ухвалених на його підставі рішень. Однак органи влади повинні добросовісно підходити до внесення змін у соціальне законодавство, оскільки вони не мають права посилаючись на відсутність коштів або заходи бюджетної економії, зазначаючи їх як підставу неможливості виконання судових рішень<sup>34</sup>.

Відповідно, якщо узагальнити практику держав-членів Ради Європи у сфері соціального забезпечення, існують два способи виконання рішень ЄСПЛ. Перший спосіб є позитивним і

<sup>31</sup> Напр., «Зелінський і Прадель та Гонсалес та інші проти Франції» [Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France] або «Топал проти Республіки Молдова» [Topal v. the Republic of Moldova]

<sup>32</sup> Напр., «Стран Грік Ріфайнериз та Стратіс Андреадіс проти Греції» [Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece]

<sup>33</sup> Напр., «Аррас та інші проти Італії» [Arras and others v. Italy]

<sup>34</sup> Напр., «Сухобоків проти Росії» [Sukhobokov v. Russia]



його результатом зазвичай стає ухвалення нового законодавства, що заповнює прогалину у сфері соціального забезпечення. Це також може бути поправка до наявного законодавства, що передбачає певний вид соціальних виплат, які не були забезпечені належним чином, відповідним до Конвенції виконанням. У будь-якому разі, таким чином держава завжди вирішує зберегти цей вид соціальних виплат, що не стосується другого способу виконання судових рішень. Другий спосіб є негативним, коли держави воліють радше скасувати цей вид соціальних виплат або зменшити їх надмірний розмір. Переважно ці ситуації охоплюють випадки, коли соціальне законодавство є основною причиною системної проблеми або структурних недоліків (наприклад, законодавство про реституцію конфіскованої власності або надмірно щедра політика надання соціального житла). Проте, навіть у цих ситуаціях, не усі держави вирішують скасувати соціальні виплати у повній мірі.

Інші способи роботи з правами на соціальне забезпечення не можна належним чином класифікувати, тому їх буде проілюстровано на різних прикладах.

## 1. Збереження або поновлення виплат у сфері соціального забезпечення

Щодо цього питання в цьому документі можуть бути актуальними наведені нижче приклади.

### Збереження спірного соціального законодавства без змін з одночасним врегулюванням індивідуальних вимог

Справа «К'яртан Асмундссон проти Ісландії»<sup>35</sup> стосується тимчасового припинення виплат пенсій з інвалідності через зміни в законодавстві. Влада Ісландії змінила спосіб оцінювання таким чином, що інвалідність тепер розглядали не як ступінь здатності виконувати ту саму роботу, яку виконував заявник, до того, як став інвалідом, а як ступінь працездатності в цілому. Відповідно, виплату пенсії з інвалідності заявникові було припинено на короткий час, оскільки він не міг отримувати пенсію до проходження переоцінювання за новими критеріями. Пізніше виплати поновилися і заявник не скаржився на зменшення пенсії. Ще 53 людей опинилося в такій же ситуації, що й заявник.

Влада Ісландії вважала за краще залишити законодавство без змін і вирішувати спричинені цим проблеми в індивідуальному порядку. Людям, постраждалим від нових змін, було рекомендовано подавати заяви про компенсацію, яку мали розраховувати так само, як це зробив ЄСПЛ у своєму рішенні відповідно до статті 41 Конвенції. Змінене законодавство не було скасовано, а нагляд за виконанням рішення в справі з боку КМ РЄ було припинено.

### Тимчасові, не передбачені законом, виплати до внесення змін у законодавство

Цю практику проілюстровано у групі справ «Корнвел та Лірі проти Сполученого Королівства»<sup>36</sup>. У всіх цих справах зафіксовано дискримінаційне ставлення до вдівців під час здійснення деяких видів соціальних виплат. На той час, згідно із законодавчими нормами Сполученого Королівства, такі виплати надавали лише вдовам, але не вдівцям. Британська влада визнавала наявність проблеми та вважала за краще врегульовувати такі справи до їх розгляду в ЄСПЛ та передачі під нагляд КМ РЄ. Так було врегульовано понад 56 аналогічних справ та укладено мирові угоди на основі наданого ЄСПЛ зсказка. До набуття чинності новим законодавством, що передбачає рівне ставлення до вдівців, заявники отримували суми, які вони отримували б, якби були вдовами. Єдиною умовою, встановленою британською владою, була наявність рішення ЄСПЛ як примусове право. У цьому сенсі Сполучене Королівство зберігало чинність законодавства до внесення змін, не створюючи цим правової невизначеності.

### Виділення бюджетних коштів для забезпечення здійснення соціальної політики

Рішення у справі «Захірович проти Боснії і Герцеговини»<sup>37</sup> демонструє цю практику краще ніж численні подібні справи. Воно стосувалося затримки у здійсненні державними компаніями соціальних виплат, на які заявник мав право з огляду на його трудову діяльність, через брак бюджетних коштів. Уряд виділив достатньо бюджетних коштів для виплати своїх боргів, що постають з остаточних судових рішень. Справу було врегульовано без внесення істотних змін до законодавства.

<sup>35</sup> «К'ЯРТАН АСМУНДСОН проти Ісландії» [KJARTAN ASMUNDSSON v. Iceland], № 60669/00, рішення ухвалено 12 жовтня 2004 року, набуло чинності 30 березня 2005 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2011)223

<sup>36</sup> «КОРНВЕЛ проти Сполученого Королівства» [CORNWELL v. the United Kingdom], № 36578/97, рішення ухвалено 25 квітня 2000 року, набуло чинності 25 липня 2000 року, Остаточна резолюція DH (2002) 95 та «ЛІРІ проти Сполученого Королівства» [LEARY v. the United Kingdom], № 38890/97, рішення ухвалено 25 квітня 2000 року, набуло чинності 25 липня 2000 року, Остаточна резолюція DH (2002) 96

<sup>37</sup> «ЗАХІРОВИЧ проти Боснії і Герцеговини» [ZAHIROVIC v. Bosnia and Herzegovina], № 4954/15, рішення ухвалено 16 жовтня 2018 року, набуло чинності 16 жовтня 2018 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2019)293

## Удосконалення програм соціального житла без фактичного скасування соціальних житлових виплат

Найбільша група справ щодо невиконання судових рішень про надання соціального житла продемонструвала, що деяким державам нелегко відмовитися від своєї соціальної політики, навіть якщо її реалізація виявилася проблематичною. Група справ «Шпаковський проти Росії»<sup>38</sup> стосується невиконання рішень національних судів, що наказують органам влади видати заявникам квартири, на які вони мали право як колишні військові. Російській владі знадобилося майже 10 років, щоб розробити та розпочати впровадження належних житлових програм для колишніх військових і провести інвентаризацію наявних житлових об'єктів. Внаслідок цього кількість невиконаних судових рішень про надання житла військовослужбовцям зменшилася на понад 75%. Подібним чином, таку саму схему виконавчих заходів було застосовано у групі справ «Кукса проти Росії»<sup>39</sup>. Мова йшла про фінансовані державою житлові права чинних суддів чи суддів у відставці, колишніх учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та інших категорій осіб, які мають такі права за законом. Заходи для реалізації нових житлових програм призвели до остаточної резолюції КМ РЄ про припинення нагляду.<sup>40</sup>

## Оновлення судової практики замість зміни соціального законодавства

В окремих випадках, якщо суть проблеми невиконання полягає в національній судовій практиці, внесення змін до законодавства не усуне проблему. Цей тип заходів ілюструє група справ «Panorama Ltd та Мілічич проти Боснії і Герцеговини»<sup>41</sup>. Справи цієї групи також стосувалися невиконання остаточних рішень національних судів, що передбачали виплату стандартних відсотків на компенсації за збитки, завдані війною. У національному контексті Боснії і Герцеговини, зокрема, проблема стала наслідком практики судів відмовляти у виконанні рішень та присуджувати виплату стандартних відсотків. Конституційний суд визнав таку практику неконституційною, і суми до сплати за невиконаними рішеннями такого типу були включені до державного федерального боргу, який сплачує Федерація, а не її окремі суб'єкти та кантони.

## Узгодження законодавства й уніфікація систем соціального забезпечення

Група справ «Каранович проти Боснії і Герцеговини»<sup>42</sup> виникла в ширшому контексті повоєнної політики в Боснії і Герцеговині та переросла в одну із найбільших системних проблем цієї країни. Проблема торкнулася цілої категорії пенсіонерів, які проживають у Федерації або були внутрішньо переміщені до Республіки Сербської під час збройного конфлікту. Спочатку Федерація не ухвалила жодного чіткого законодавства щодо перевірки та перенесення пенсійних прав та прав на соціальне забезпечення. Унаслідок цього потерпілі особи були змушені звертатися до судів з прав людини і протягом тривалого часу не могли домогтися виконання судових рішень, оскільки адміністративні органи відмовлялися виконувати ці рішення через відсутність належного національного законодавства, що передбачало б перенесення або перевірку пенсійних прав між суб'єктом (Республікою Сербською) і Федерацією.

В інших випадках адміністративні органи посилалися на низку інших підстав для відмови у виплатах та виконанні судових наказів. Наприклад, у справі «Шекерович і Пашалич проти Боснії і Герцеговини»<sup>43</sup> держава не виконала наказів національних судів, які вимагали перенести пенсійні права заявників із Республіки Сербської, куди вони були внутрішньо переміщені під час війни, до Федерації Боснії і Герцеговини.

Проблеми в цій групі справ полягають у тому, що пенсії в Республіці Сербській зазвичай були нижчими, ніж у Федерації Боснії і Герцеговини. Цей факт спонукав людей подавати численні, але безуспішні звернення до адміністративних органів про отримання пенсій із Федерального фонду. Люди отримували сприятливі для них судові рішення, що

<sup>38</sup> «ШПАКОВСЬКИЙ проти Росії» [SHPAKOVSKIY v. Russia], № 41307/02, рішення ухвалено 7 липня 2005 року, набуло чинності 7 жовтня 2005 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2020)37

<sup>39</sup> «КУКСА проти Росії» [KUKSA v. Russia], № 35259/04, рішення ухвалено 15 червня 2006 року, набуло чинності 15 вересня 2006 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2019)329

<sup>40</sup> Резолюція CM/ResDH(2019)329 Виконання рішень Європейського суду з прав людини. 33 справи проти Російської Федерації (Ухвалено Комітетом міністрів 5 грудня 2019 року на 1362-ому засіданні заступників міністрів)

<sup>41</sup> «PANORAMA LTD проти Боснії і Герцеговини» [PANORAMA LTD v. Bosnia and Herzegovina], № 69997/10, рішення ухвалено 25 липня 2017 року, набуло чинності 25 жовтня 2017 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2019)172

<sup>42</sup> «КАРАНОВИЧ проти Боснії і Герцеговини» [KARANOVIC v. Bosnia and Herzegovina], № 39462/03, рішення ухвалено 20 листопада 2007 року, набуло чинності 20 лютого 2008 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2012)148.

<sup>43</sup> «Шекерович та Пашалич проти Боснії і Герцеговини» [Šekerović and Pašalić v. Bosnia and Herzegovina] (2011).

визнавали факт дискримінаційного ставлення до них під час здійснення ними своїх прав на соціальне забезпечення. Попри постанови судів щодо вжиття відповідних законодавчих і адміністративних заходів для припинення такої дискримінації та виплати різниці в пенсіях, ситуація не змінювалася до ухвалення ЄСПЛ пілотних рішень.

ЄСПЛ прямо доручив державі-відповідачу внести зміни до відповідного законодавства, щоб поставити всіх осіб в однакове становище та надати всім їм право претендувати на пенсії від Федерації. Однак цей наказ не застосовувався до тих, хто не повернувся у Федерацію після війни. Водночас ті, кому було надано пенсії від Федерації після повернення з Республіки Сербської, зберігали свої пенсійні права, навіть якщо вони пізніше виїхали за кордон. Унаслідок цього Федерація ухвалила законодавство про перевірку пенсійних прав та запровадила таку систему соціального забезпечення, яка дозволила б усунути недоліки пенсійної системи. Це законодавство надало всім ВПО, що повертаються в Боснію і Герцеговину, право на пенсію від Федерації. Усі проблеми було розв'язано завдяки ухваленню законів про перевірку пенсійних прав та зрівняння прав на соціальне забезпечення в різних суб'єктах Федерації.<sup>44</sup>

## 2. Скасування чи зменшення виплат у сфері соціального забезпечення

Рішення в справі «Велікода проти України»<sup>45</sup> залишається основним джерелом вказівок для органів влади України у сфері усунення першопричин невиконання судових рішень, група справ «Бурмич проти України». Це дозволило зменшити масштаб проблеми й показало один зі шляхів врегулювання справ типу «Іванов проти України»<sup>46</sup>. Крім того, заходи, описані в рішенні, полегшили наслідки цих виплат для і так переобтяженого соціального бюджету України. Коротко кажучи, справа стосується скарг на певні зміни в соціальному законодавстві, що різко зменшили суми, які мали бути виплачені заявниці після остаточного рішення, винесеного на її користь. Закон не визнав первинне судові рішення недійсним і не скасував його; було просто переглянуто порядок розрахунку соціальних виплат. Проте законодавчі зміни повинні бути пропорційними й збалансованими та враховувати інтереси окремих осіб<sup>47</sup>.

З очевидних причин у цьому документі не буде детально проаналізовано це рішення та його вплив на виконання рішення в справі «Бурмич проти України». Його мета – розглянути практику інших країн і використати результати цих роздумів для вдосконалення українського виконавчого процесу. Однак варто все ж згадати рішення в справі «Велікода проти України», оскільки воно розкриває всі описані вище принципи, що мають значення для розв'язання проблем у сфері соціального забезпечення. Якщо українська влада знову вирішить скасувати або зменшити соціальні виплати, вона, безумовно, повинна буде дотримуватися тієї ж схеми, що й у справі «Велікода проти України».

### Скасування соціальних привілеїв та житлових прав

Група справ «Олару проти Молдови»<sup>48</sup> – найактуальніший приклад у контексті виконання рішення в справі «Бурмич проти України». Рішення в цій групі справ закликали до перегляду соціального законодавства, яке було першопричиною системної проблеми в Молдові. Нагадаємо, що ці справи стосувалися незабезпечення житлових прав, наданих певним категоріям осіб: державним службовцям, високопосадовцям, суддям, прокурорам, поліцейським, ВПО тощо. Житлове законодавство, яке діяло на той час у Молдові, було старим, ухваленим ще за доби радянської влади, і застосовалося з 1983 року. Його на короткий час адаптували до вимог перехідного періоду після здобуття Молдовою незалежності, а згодом його виконання стало неможливим у контексті обмежених можливостей молдовської економіки. Воно надавало житлові й інші соціальні права безкоштовно, але без бюджетного забезпечення з боку центральної влади.

<sup>44</sup> Комітет міністрів, «КАРАНОВИЧ» CM/ResDH(2012)148; Комітет міністрів, «ШЕКЕРОВИЧ проти Боснії і Герцеговини», № 5920/04, рішення ухвалено 8 березня 2011 року, набуло чинності 15 вересня 2011 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2012)148; Комітет міністрів, Резолюція CM/ResDH(2012)148, 2 справи проти Боснії і Герцеговини, Виконання рішень Європейського суду з прав людини.

<sup>45</sup> ЄСПЛ, «Велікода проти України» [Velikoda v. Ukraine] (піш.) (2014).

<sup>46</sup> ЄСПЛ, «Бурмич та інші проти України» [Burmich and Others v. Ukraine] [Велика палата (GC)] (2017) пп. 33–35.

<sup>47</sup> ЄСПЛ, «Велікода проти України» (ріш.), пп. 25–26 («Стаття 1 Протоколу №1 сама по собі не гарантує права на будь-яку соціальну виплату в певному розмірі. ...Претензія може стосуватися «володіння» в значенні статті 1 Протоколу №1 лише в тому випадку, якщо вона достатньо обґрунтована, щоб передбачати примусове виконання. ...Суд нагадує, що першою й найважливішою вимогою цього положення є те, що будь-яке втручання державного органу у мирне володіння майном має бути законним та здійснюватися із законною метою «в загальних інтересах». ...Варто досягнути «справедливої рівноваги» між вимогами загальних інтересів громади та потребами захисту основних прав особи. Необхідної рівноваги не буде досягнуто, якщо на відповідну особу чи осіб буде накладено надмірний тягар, який лягає лише на них»).

<sup>48</sup> «ОЛАРУ проти Республіки Молдова» [OLARU v. the Republic of Moldova], № 476/07, рішення ухвалено 28 липня 2009 року, набуло чинності 28 жовтня 2009 року, останнє рішення: CM/Del/Dec(2012)1136/15

Зрештою, забезпечення наданих центральною владою прав на безкоштовне житло було доручено місцевим адміністраціям, які зустрічалися при цьому з великими труднощами. Як наслідок, наділені цими правами особи були змушені розпочинати судові провадження як проти центральної влади, так і проти місцевих органів влади. Судові рішення задовольняли ці вимоги, які проте довго залишалися без виконання. За наявності низки аналогічних справ це стало типовим сценарієм і, поряд з іншими соціальними проблемами, така ситуація з житлом стала причиною системної проблеми невиконання судових рішень.

Визнавши наявність проблеми, влада Молдови визначила, що причини невиконання полягали, зокрема, у соціально-орієнтованому законодавстві, що надавало житлові права без реальних перспектив для їх реалізації на практиці. У 2010 році житлове законодавство було переглянуто, а житлові права – скасовано. Міністерства розпочали реалізацію власних іпотечних програм для забезпечення реалізації житлових прав своїх працівників і державних посадовців. Пізніше житлові права було розширено за новим житловим кодексом, ухваленим у 2015 році. Однак він змінив статус соціального/службового житла, заборонивши його приватизацію та набуття права власності на нього.

### **Перегляд рамкових угод із профспілками та соціального законодавства для зменшення надмірних прав на заробітну плату**

Справа «Кунич та інші проти Боснії і Герцеговини» (на розгляді)<sup>49</sup> стосується невиконання рішень національних судів, які зобов'язують чотири кантони Федерації Боснії і Герцеговини здійснювати на користь державних службовців соціальні виплати, на які вони мають право через свою трудову діяльність. Ця проблема виникла через угоди з профспілками, укладені на рівні Федерації Боснії і Герцеговини на початку 2000-х років. Ці угоди не виконувалися, оскільки виплати за соціальним пакетом були непропорційні та не підкріплені реальними гарантіями. Цей надмірний рівень оплати праці навіть спричинив значні фінансові проблеми після того, як кантони взяли за них цілковиту відповідальність. Федерація не запропонувала обіцяної бюджетної підтримки. Проблема ускладнилася за умов, коли більшість національних судових рішень про визнання прав на ці виплати залишалися невиконаними, а зарплати й відсотки за заборгованістю із зарплат не виплачувалися. У порядку виконання цього рішення такі угоди з профспілками було змінено, щоб скасувати нереально високий рівень оплати праці. Ці зміни повинні запобігти повторенню подібних порушень у майбутньому. Утім старі борги потрібно сплатити.

### **Скасування імунітетів або мораторіїв на арешт державних активів, здійснене у зв'язку із застосуванням механізмів спеціальних засобів правового захисту**

Такий підхід влада Туреччини застосовувала у справі «Кіліч проти Туреччини» (на розгляді)<sup>50</sup>. Рішення визнало факт невиконання адміністративними органами судових рішень про присудження заявникам компенсацій та інших грошових виплат. Першопричини порушень полягали в бездіяльності адміністративних органів в питаннях пошуку достатніх коштів у державному бюджеті та наявності в муніципального майна імунітету від виконавчого провадження.

Влада розв'язала проблему, застосувавши спеціальні засоби правового захисту («Закон про врегулювання заяв, поданих відповідно до Конвенції» (2013)) і надавши Комісії з питань компенсацій за порушення прав людини спеціальну юрисдикцію, щоб уникнути тривалих процедур, які перешкоджають виконанню. Щоб розв'язати проблему нестачі коштів, було змінено «Закон про муніципалітети», що дозволило конфісковувати муніципальні активи для покриття боргів. Цей захід мав змусити муніципальні органи влади належним чином розпоряджатися своїми коштами та домагатися їх виділення з державного бюджету.

## **3. Конкретні заходи, пов'язані з виконанням**

### **Удосконалення ІТ-баз даних і системи доказів у виконавчому провадженні**

Рішення в справі «Буке проти Чорногорії»<sup>51</sup> стосується невиконання остаточного рішення національного суду, що вимагає виплати аліментів на дитину. У порядку його виконання влада Чорногорії запровадила нову систему примусового виконання із залученням державних

<sup>49</sup> «КУНИЧ ТА ІНШІ проти Боснії і Герцеговини» [KUNIC AND OTHERS v. Bosnia and Herzegovina], № 68955/12, рішення ухвалено 14 листопада 2017 року, набуло чинності 14 лютого 2018 року, останнє рішення CM/Del/Dec(2020)1377/H46-6

<sup>50</sup> «КІЛІЧ проти Туреччини» [KILIC v. Turkey], № 38473/02, рішення ухвалено 25 липня 2006 року, набуло чинності 25 жовтня 2006 року, останнє рішення: див. Статус виконання

<sup>51</sup> «БУКЕ проти Чорногорії» [BOUSKE v. Montenegro], № 26945/06, рішення ухвалено 21 лютого 2012 року, набуло чинності 21 травня 2012 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2016)165



виконавців, відмовившись від колишньої моделі виконання через суди<sup>52</sup>. Разом із цими загальними змінами влада повідомила, що вона запровадила спеціальну ІТ-систему для справ, які потребують виконання. Ця система надає державним виконавцям доступ до баз даних державних органів для здійснення виконавчих проваджень.

У справі «Хачатрян проти Вірменії»<sup>53</sup> було встановлено порушення у зв'язку з невивплатою заробітної плати компанією, мажоритарним акціонером якої була держава. Однією з причин порушення були надмірні формальності та затримки в судах під час видачі виконавчих листів та надсилання їх судовим виконавцям. Вірменія повідомила, що судові бази даних було з'єднано з базою даних служби судових виконавців через уніфіковану електронну систему управління. З того моменту державні судові виконавці отримали автоматичний доступ до копій судових рішень, що набрали чинності. Відтак процедура прискорюється та спрощується, оскільки, щоб почати виконання рішення, не буде необхідності в подальших формальностях для отримання виконавчого листа та подання його у Службу примусового виконання.

### **Визначення пріоритетів під час забезпечення соціальних прав і стягнення боргів із державних підприємств та організацій**

У цьому сенсі актуальною є група справ «Лунтре проти Молдови»<sup>54</sup>. Це була складна група, яка містила різноманітні заяви про відсутність примусового виконання рішень щодо низки запитань: від компенсації знецінених банківських заощаджень до здійснення соціальних виплат або стягнення державних боргів. З-поміж багатьох загальних заходів один аспект мав вирішальне значення для перебігу виконавчого процесу. Це було внесення змін до законодавства, які гарантували б, що судові рішення проти держави будуть виконані добровільно не пізніше ніж за 6 місяців. Інакше судовий виконавець зберігає за собою право на арешт державного майна з метою гарантії виконання. Це означає, що судові виконавці тепер можуть застосовувати заходи забезпечення позову до бюджетних коштів, наприклад, заморожуючи їх або арештовуючи об'єкти власності державних установ і органів влади (крім тих, що належать до суспільного надбання). Також до закону про бюджетну систему було внесено зміни, щоб надати пріоритету виконанню судових рішень, незалежно від того, чи були для цього передбачені конкретні асигнування у державному бюджеті<sup>55</sup>.

### **Приватизація компаній, обтяжених боргами із соціальних виплат**

Група справ «Качапор проти Сербії»<sup>56</sup> стосується, зокрема, невиконання або затримки у виконанні остаточних рішень, що зобов'язують державні компанії сплатити борги із заробітної плати. Раніше ці компанії домінували в соціалістичній економіці, а зараз вони поступово приватизуються. Таким чином, проблема невиконання судових рішень стосовно цих компаній має історичний характер. Спочатку влада мала на меті створити механізм погашення заборгованості для врегулювання всіх невиконаних рішень, але згодом вона відмовилася від цієї ідеї та вирішила забезпечити виконання через систему ефективних внутрішніх засобів правового захисту.

### **Перегляд національних механізмів із метою фактичного визнання судових рішень, виданих невизнаними суб'єктами**

Справа «Грудіч проти Сербії»<sup>57</sup> є найбільш показовою в цьому контексті. Сербію було визнано порушницею міжнародних зобов'язань із прав людини через відмову визнати законність офіційних актів, виданих Косово, сепаратистським утворенням, яке Сербія не визнає державою. По суті, з 2000-х років сербські органи соціального захисту на власний розсуд припинили виплату пенсій особам, які отримують так звані «косовські пенсії» через те, що Косово з того часу перебувало під міжнародною адміністрацією.

<sup>52</sup> «МІЯНОВИЧ проти Чорногорії» [MIJANOVIC v. Montenegro], № 19580/06, рішення ухвалено 17 вересня 2013 року, набуло чинності 17 грудня 2013 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2016)201

<sup>53</sup> «ХАЧАТРЯН проти Вірменії» [KHACHATRYAN v. Armenia], № 31761/04, рішення ухвалено 1 грудня 2009 року, набуло чинності 1 березня 2010 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2015)37

<sup>54</sup> «ЛУНТРЕ проти Республіки Молдова» [LUNTRE v. the Republic of Moldova], № 2916/02, рішення ухвалено 15 червня 2004 року, набуло чинності 15 вересня 2004 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2018)226

<sup>55</sup> Комітет міністрів, РІШЕННЯ, 1318-те засідання (червень 2018 р.) (DH) - Н46-14, група справ «Лунтре та інші проти Республіки Молдова» (заява № 2916/02); НОТАТКИ, 1318-те засідання (червень 2018 р.) (DH) - Н46-14 група справ «Лунтре та інші проти Республіки Молдова» (заява № 2916/02)

<sup>56</sup> «Р. КАЧАПОР проти Сербії» [R. KACAPOR v. Serbia], № 2269/06, рішення ухвалено 15 січня 2008 року, набуло чинності 7 липня 2008 року, останнє рішення CM/Del/Dec(2020)1377/H46-35

<sup>57</sup> «ГРУДІЧ проти Сербії» [GRUDIC v. Serbia], № 31925/08, рішення ухвалено 17 квітня 2012 року, набуло чинності 24 вересня 2012 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2017)427



Незважаючи на рішення сербських судів, які наказували продовжувати виплату пенсій, влада Сербії призупинила провадження щодо відновлення виплат доти, доки Сербія та міжнародна адміністрація в Косово не досягнуть згоди про шляхи співпраці та перенесення виплат у сфері соціального забезпечення. Оскільки Сербія розірвала будь-які офіційні відносини з адміністрацією Косово, було не зрозуміло, як довго триватиме це призупинення. Понад десять тисяч осіб опинилися в ситуації невизначеності щодо виплат. Лише у 2013 році влада запровадила механізм забезпечення виплат пенсій і заборгованості за ними на основі індивідуальної оцінки документації, доказів та перевірки заяв, поданих особами, що походять із Косово. Ці провадження здійснювалися в індивідуальному порядку; не було ухвалено жодного рамкового законодавчого акту. Рішення адміністративних органів підлягали оскарженню в адміністративних судах. Фактично сербський фонд соціального страхування поступово поновив виплати у більшості справ та виконував рішення адміністративних судів. Цей механізм було визнано дієвим<sup>58</sup>, проте Сербія все ще *де-юре* відмовляється визнати легітимність Косово.

#### **Удосконалення національних засобів правового захисту**

Проте це останній приклад конкретних дій, спрямованих на забезпечення виконання. Справа «Ангелов проти Болгарії»<sup>59</sup> стосується неможливості домогтися примусового стягнення державних боргів. Болгарська влада повідомила, що адміністративні суди змінили національну судову практику починаючи з 2012 року. Суди почали ухвалювати рішення по суті щодо скарг на затримку стягнення державних боргів. Однак ці питання здебільшого відображають вдосконалення національних засобів правового захисту, а не викорінення першопричин проблеми невиконання судових рішень.

<sup>58</sup> Комітет міністрів, Нотатки, 1302-ге засідання (грудень 2017 р.) (DH) - H46-27, «Грудіч проти Сербії» (заява № 31925/08); Комітет міністрів, «ГРУДІЧ» CM/ResDH (2017) 427

<sup>59</sup> «АНГЕЛОВ проти Болгарії» [ANGELOV v. Bulgaria], № 44076/98, рішення ухвалено 22 квітня 2004 року, набуло чинності 22 липня 2004 року, Остаточна резолюція CM/ResDH(2018)196

## Висновки та рекомендації

Коли органи влади розглядають можливість впровадження нових заходів у сфері соціального забезпечення, вони повинні ретельно оцінити їх відповідність до вимог Хартії та Конвенції. Ці договори не гарантують права на певний вид соціальної виплати або на суму виплати, бо вони лише встановлюють мінімальні вимоги, здебільшого щодо способу забезпечення прав на соціальне забезпечення. Отже, держави-члени РЄ зберігають значно ширшу свободу дій щодо того, як формувати свою соціальну політику та якого розміру надавати виплати. Однак, незалежно від цієї свободи вибору, державна соціальна політика має впроваджуватися без дискримінації чи, з іншого боку, без ігнорування інтересів меншин, захист яких вимагає позитивної дискримінації задля подолання нерівності та сприяння розмаїттю.

Крім того, допускається внесення змін до соціального законодавства та вдосконалення систем соціального забезпечення за умови, що вони служать загальному суспільному інтересові та пропорційні до своїх цілей. Іншими словами, для виникнення права на примусове виконання зобов'язань щодо пенсій, заробітних плат чи інших соціальних виплат, ці виплати повинні регулюватися законом; лише тоді стосовно них можуть виникати законні сподівання щодо можливості примусового виконання. Однак вони не недоторканні. Виплати, які вже проводяться, не абсолютні, їх можна зменшити або скасувати з огляду на нові обставини. Такі заходи повинні мати чіткі правові підстави, тобто бути передбачені законом і обґрунтовані невідкладним загальним інтересом, як-от економічним інтересом чи потребами в розвитку країни, зокрема інтересами в галузі правосуддя або правоохоронної діяльності.

Зрештою, зацікавленість у розв'язанні системної проблеми невиконання рішень в Україні в контексті виконання рішень у групі справ «Бурмич проти України» можна розглядати як достатнє обґрунтування зміни української соціальної політики. Безумовно, загальний інтерес України – вдосконалення судової системи через підвищення рівня довіри завдяки належному виконанню рішень судів. Крім того, нагальна соціальна потреба – покращення підзвітності українських органів влади та ліквідація їхнього фактичного імунітету від примусового стягнення боргів.

Аналіз практики деяких держав-членів Ради Європи продемонстрував, що вони зберігали велику свободу розсуду щодо своєї соціальної політики. Однак на них поширювалося міжнародне зобов'язання виконувати рішення ЄСПЛ та усувати серйозні структурні недоліки у своїх правових системах. Досвід цих країн свідчить, що існує безліч способів реформування соціального законодавства, що лежить в основі системної проблеми.

Соціальне законодавство, коли воно не забезпечене фінансово та кон'юнктурне за своєю природою, може бути скасоване або змінене для того, щоб воно відповідало зазначеним вище загальним інтересам. Ані Конвенція, ані Хартія не забороняють таких заходів, за умови, що вони недискримінаційні та служать заявленим цілям. І навпаки, у деяких випадках, непрямо вимагається переглянути систему соціального забезпечення з нуля (наприклад, у Боснії і Герцеговині). В інших випадках, коли проблему можна розв'язати іншими способами, держави вирішили зберегти законодавство без змін, а натомість надати засоби правового захисту (наприклад, Ісландія, Сербія), які іноді навіть були тимчасовим рішенням до внесення змін у законодавство (наприклад, Сполучене Королівство). Деякі держави вирішили зберегти виплати повним обсягом, але перебудувати свої адміністративні механізми для їх проведення, що вимагало серйозних фінансових вкладень і бюджетного фінансування (наприклад, Росія). І нарешті, деякі країни вирішили переглянути всі соціальні виплати, щоб зупинити розростання проблеми невиконання й так обмежити масштаб проблеми (наприклад, Молдова).

Тепер українській владі залишається вибрати один із цих варіантів політики або їх комбінацію. Це зроблено в справі «Велікода проти України», такий досвід виявився успішним. Влада змінила соціальні виплати в законодавчому порядку, зменшивши їхній розмір, але не скасовуючи їх. Ці заходи схожі на політику, впроваджену в справі «Асмундссон проти Ісландії», де влада змінила спосіб обчислення пенсій, що привело до зменшення виплат. При цьому саме з себе право на пенсію залишилося недоторканим, але виплати не проводили протягом короткого періоду, поки влада впроваджувала нову систему розрахунку. Рішення в справі «Велікода проти України» не зачепило саму основу права на отримання пенсії, навіть якщо нове законодавство змінило спосіб розрахунку, раніше встановлений українськими судами. Крім того, цей розрахунок застосовувався лише до майбутніх виплат, відповідно, втручання вважалося пропорційним, бо держава має право змінювати свою політику соціального забезпечення на підставі загальних інтересів і нагальних потреб. Однак будь-яка зміна до законодавства, зокрема соціального, має належним чином враховувати принцип правової визначеності, як пояснено вище.

Переходячи до сфери використання цього аналізу, видається цілком зрозумілим, який висновок можна застосувати до виконання рішення в справі «Бурмич проти України». Беручи до уваги масштаби системної проблеми невиконання судових рішень і найбільшу кількість судових рішень із питань соціального забезпечення з-поміж тих, які потребують виконання, найкращий вихід для української влади – усунення проблеми та запобігання її повторенню (наприклад, завдяки використанню тактики, яку застосовувала влада Молдови під час виконання пілотних рішень у справі «Олару проти Республіки Молдови» та інших справах, коли на певний час були скасовані житлові права). Це означає, що всі соціальні виплати, які спричиняють постійні потоки позовів та невиконаних рішень, мають бути повністю скасовані. Це буде непопулярна політика, яка зіткнеться з дуже сильним суспільним та політичним опором. Однак заради стримування розростання проблеми системного невиконання та зміцнення українського судового сектору варто докласти цих зусиль.

У будь-якому разі, такий захід можна розглядати як тимчасовий, тобто застосовуваний на час, доки українська влада не перегляне всю систему соціального забезпечення. Дійсно, досвід зазначених вище держав показав, що скасування соціального законодавства зазвичай короткотерміновий захід, який діє до ухвалення оновленого та сучасного законодавства. Наприклад, у Молдові, скасувавши старе житлове законодавство радянського типу, влада ухвалила новий сучасний житловий кодекс, що скасовує право на безплатне набуття у власність державних квартир.

Такий же підхід могла б застосувати українська влада. Деякі зайві та фінансово не забезпечені виплати можна скасувати повністю, а не оновлювати чи пристосовувати їх до нових методів розрахунків. Новий розрахунок соціальних виплат не усуне проблеми, бо він усе одно не застосовуватиметься до вже ухвалених судових рішень. Хоча це правда, що розрахунки застосовуватимуться до деяких судових рішень (за зразком рішення в справі «Велікода проти України»), вони впливатимуть лише на майбутні розрахунки й не ліквідуватимуть минулі борги. До того ж завжди буде спокуса застосовувати нове законодавство зі зворотною силою, порушуючи цим принцип правової визначеності. Жодна зі згаданих країн не застосовувала таких змін до минулих судових рішень.

Зміни до соціального законодавства не варто розглядати як єдину панацею від проблеми системного невиконання судових рішень. Окрім змін у законодавстві, актуальними можуть бути й інші заходи. Для підтримання реформи системи виконання судових рішень, зокрема усунення першопричин системної проблеми, українська влада може передбачити заходи в суміжних галузях сфери соціального забезпечення. Наприклад, можна вдосконалити системи збору даних і об'єднати різноманітні цифрові або паперові реєстри в одну комплексну систему даних про всі соціальні виплати. Така база даних може містити спеціальну вкладку, призначену для реєстрації судових рішень щодо соціальних виплат, які мають виплачуватися певній особі; вона може бути електронно пов'язана з Єдиним реєстром судових рішень, що підлягають примусовому виконанню, або Базою даних судових виконавців (як у Вірменії та Чорногорії).

Система примусового виконання буде неефективна, якщо державні органи влади та підприємства, що належать їм, взагалі неможливо примусити до виконання через їхній імунітет. Державний бюджет повинен бути захищений, але не від судових рішень самої ж держави. Крім того, можна створити систему адміністративного судового контролю за витрачанням бюджетних коштів на примусове виконання. Такий контроль може вести Рахункова палата або адміністративні трибунали (наприклад, так зроблено в Туреччині, коли центральну владу позбавили імунітету в питаннях спорів із місцевими органами влади, які не мали можливості знайти кошти на виконання рішень судів). Це останнє рішення дискреційне, але за давно наявної в Україні проблеми невиконання судових рішень і широко розповсюджених мораторіїв, його можна розглядати як варіант посилення підзвітності державних органів за принципом «стримувань і противаг».

Підсумовуючи цей аналіз та висновки до нього, можна запропонувати перелічені нижче рекомендації щодо усунення першопричин системного невиконання судових рішень у контексті виконання рішення в справі «Бурмич проти України»:

1. Українська влада повинна провести всебічний аналіз відповідності до стандартів РЄ всіх соціальних виплат, що спричиняють невиконання або затримку платежів.

Дійсно, такий попередній огляд вже зробили місцеві експерти під час експертних обговорень, організованих у межах цього проєкту. Залишилося його офіційно оформити та викласти як закон про внесення змін.

2. Ці соціальні виплати потрібно класифікувати за здійсненністю та пріоритетністю, незалежно від закону та категорії осіб, яких вони стосуються.

Основним критерієм такої класифікації має бути можливість забезпечити виконання платежів коштом державного бюджету.

3. Нездійсненні соціальні виплати, які навряд чи виправдані з економічного та фінансового погляду, потрібно негайно скасувати.

Інші виплати, необхідні для гарантування основних прав на соціальне забезпечення (наприклад, пенсії, заробітні плати тощо), потрібно раціоналізувати з огляду на наявність бюджетних коштів та складну поточну економічну ситуацію. Це означає, що їх можна перерахувати та зменшити, але лише на майбутнє.

4. Скасування нездійснених соціальних виплат не повинно мати дискримінаційного характеру.

Це означає, що захід щодо скасування пільг не може бути вибірковим або застосовуватися випадковим чином на основі протиставлення однієї привілейованої категорії осіб іншій (наприклад, державні службовці та високопосадовці зазвичай зберігають свої привілейовані соціальні виплати недоторканими).

5. Закони, що скасовують соціальні виплати, повинні пройти ретельну експертизу, щоб вони не порушували принцип правової визначеності та не застосовувалися зі зворотною силою.

Влада може користуватися передовим досвідом розроблення соціального законодавства в країнах, які змінили свої давно встановлені соціальні виплати популістського характеру або провели системні реформи в галузі соціального забезпечення.

6. Нова система соціального забезпечення може бути розроблена паралельно із загальними соціальними реформами.

Ця ініціатива послабить суспільний та політичний опір скасуванню соціальних виплат.

7. Зміни в законодавстві та скасування надмірних соціальних виплат повинні передусім мотивуватися бажанням зупинити розростання проблеми невиконання рішень, тобто уникнути нових випадків, аналогічних до рішення в справі «Бурмич проти України».

Необхідно виплатити історичні борги та реформувати системи примусового виконання й соціального забезпечення, а також посилювати довіру до судової влади. Ця мотивація підвищить рівень політичної волі та виправдає рішучі заходи щодо скасування соціальних виплат заради загальних суспільних інтересів.

## Список скорочень

|                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ABC                                                                                                  | Альтернативне вирішення спорів                                                                                                                                                                                                                           |
| АПВУ                                                                                                 | Асоціація приватних виконавців України                                                                                                                                                                                                                   |
| СЕРЕЈ                                                                                                | Європейська комісія з питань ефективності правосуддя                                                                                                                                                                                                     |
| СЕРЕЈ (2009) 11                                                                                      | Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання, Європейська комісія з ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), СЕРЕЈ (2009) 11 REV                                                                           |
| РЄ                                                                                                   | Рада Європи                                                                                                                                                                                                                                              |
| КМ РЄ                                                                                                | Комітет міністрів Ради Європи                                                                                                                                                                                                                            |
| СУС                                                                                                  | Система управління справами                                                                                                                                                                                                                              |
| ЦПК                                                                                                  | Цивільний процесуальний кодекс України                                                                                                                                                                                                                   |
| SOMONEX                                                                                              | Глобальний кодекс примусового виконання; міжнародні принципи примусового виконання, розроблені Міжнародним союзом судових виконавців (UINJ)                                                                                                              |
| ЄКПЛ                                                                                                 | Європейська конвенція з прав людини                                                                                                                                                                                                                      |
| ЕСЈ                                                                                                  | Європейський суд                                                                                                                                                                                                                                         |
| ЕСПЛ                                                                                                 | Європейський суд з прав людини                                                                                                                                                                                                                           |
| Звіт ЄСПЛ щодо України                                                                               | Звіт стосовно візиту до України з метою проведення двосторонніх консультацій з українською владою щодо вдосконалення виконавчого провадження, серпень 2018 року, у межах проєкту «Підтримка України у виконанні рішень Європейського суду з прав людини» |
| ЄС                                                                                                   | Європейський Союз                                                                                                                                                                                                                                        |
| ІКТ                                                                                                  | Інформаційно-комунікаційні технології                                                                                                                                                                                                                    |
| ІТ                                                                                                   | Інформаційні технології                                                                                                                                                                                                                                  |
| Інструкція                                                                                           | Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5.                                                                                                                  |
| Справа Іванова                                                                                       | Рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuri N. Ivanov vs. Ukraine), 40450/04, 15 жовтня 2009 року                                                                                                                                |
| Закон «Про виконавче провадження»                                                                    | Закон України «Про виконавче провадження», 2 червня 2016 року, № 1404-VIII.                                                                                                                                                                              |
| Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» | Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року, № 1403/VIII                                                                                                         |
| Мін'юст                                                                                              | Міністерство юстиції України, зокрема Відділ примусового виконання рішень                                                                                                                                                                                |
| МіК                                                                                                  | Моніторинг і контроль                                                                                                                                                                                                                                    |
| Проект стратегії                                                                                     | Проект Національної стратегії 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» (травень 2019 року)         |
| НУО                                                                                                  | Неурядова організація                                                                                                                                                                                                                                    |
| ПСВ                                                                                                  | Приватний судовий виконавець                                                                                                                                                                                                                             |
| ПЕ                                                                                                   | показник(и) ефективності                                                                                                                                                                                                                                 |
| ЗЯ                                                                                                   | Забезпечення якості                                                                                                                                                                                                                                      |
| Рекомендація 17(2003)                                                                                | Рекомендація (2003)17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про примусове виконання» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів)                                                              |
| ДВС                                                                                                  | Державна виконавча служба                                                                                                                                                                                                                                |
| СП                                                                                                   | Суспільне підприємство                                                                                                                                                                                                                                   |
| СПП                                                                                                  | Стандарти професійної поведінки                                                                                                                                                                                                                          |
| АПН                                                                                                  | Аналіз потреб у навчанні                                                                                                                                                                                                                                 |
| UINJ                                                                                                 | Міжнародний союз судових виконавців                                                                                                                                                                                                                      |



## Аналіз «Передовий досвід держав-членів Ради Європи та стандарти Ради Європи щодо судового контролю за виконанням рішень національних судів»

### Коротке резюме

**М**іністерство юстиції України попросило провести аналіз кращої практики держав-членів Ради Європи та стандартів Ради Європи, що стосуються судового контролю за виконанням рішень національних судів. Цей аналіз було підготовано в межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проєкт залучив пана Йоса Уйтдегаага, який раніше підготував аналіз нормативної бази у сфері примусового виконання в Україні, провести такий аналіз і взяти участь у наступних заходах у межах Проєкту<sup>1</sup>.

Мета цього аналізу – надати українським органам державної влади достатню основну інформацію щодо різних механізмів судового контролю в контексті впровадження загальних заходів, яких Україна має вжити на виконання судових рішень у групі справ «Юрій Миколайович Іванов проти»<sup>2</sup> та «Бурмич та інші проти України»<sup>3</sup>.

На цей час (2020 рік) уже досягнуто певного прогресу. Було розроблено проєкт Національної стратегії 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»<sup>4</sup>.

Однак на своєму останньому засіданні 5 березня 2020 року Комітет міністрів Ради Європи (КМ РЄ) «... повторив, що вкрай занепокоєний відсутністю подальших відчутних дій щодо вжиття відповідних інституційних, законодавчих та інших практичних заходів для виконання рішень у цій групі справ, і висловив серйозне занепокоєння тим, що з часу попереднього вивчення ситуації Комітетом органи влади не подали жодної інформації про ухвалення Національної стратегії; він ще раз закликав Україну надати згадані вище дані»<sup>5</sup>.

Проєкт поставив конкретні завдання, здебільшого пов'язані з вивченням запроваджених державами-членами Ради Європи (РЄ) правил щодо судового контролю за виконанням судових рішень, способів застосування судового контролю, оцінювання завдань судових виконавців і суддів на стадії примусового виконання рішень, а також рекомендацій щодо розробки процесуальних та інституційних інструментів судового контролю за примусовим виконанням судових рішень.

Однак цей аналіз фактично охопив більше коло питань, ніж було початково визначено в технічному завданні. Основна причина цього полягає в тому, що в більшості держав-членів РЄ, де діє система, схожа на українську (де примусове виконання є незалежним від судової влади), контроль за примусовим виконанням та професійною спільнотою фахівців у цій галузі лише частково перебуває в руках судової влади. Більшість тих країн-членів РЄ, у яких система

<sup>1</sup> Пан Йос Уйтдегааг є судовим виконавцем у Нідерландах, міжнародним спеціалістом з питань примусового виконання та секретарем Міжнародного союзу судових виконавців (UIHJ).

<sup>2</sup> Пілотне рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine) (№ 40450/04), рішення винесено 15.10.2009 р., рішення набрало чинності: 15.01.2010 р.

<sup>3</sup> Справа «Бурмич та інші проти України» (Burmych and Others v. Ukraine) (№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14), рішення від 12.10.2017 р.

<sup>4</sup> Див. повний текст проєкту Стратегії Комітету міністрів, 1348-ме засідання (червень 2019 року) (DH) – Правило 8.2а Повідомлення влади (31.05.2019) у справі «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV v. Ukraine) (Заява № 40450/04) [anglais uniquement] [DH-DD(2019)632] (2019).

<sup>5</sup> 1369-те засідання заступників міністрів, проведене 3–5 березня 2020 року, H46-36: справи Юрія Миколайовича Іванова, справи групи «Жовнер» і «Бурмич та інші проти України» (Заяви № 40450/04, 56848/00, 46852/13) (Нагляд за виконанням рішень Європейського суду). Документ CM/Del/Dec (2020)1369/H46-36

примусового виконання використовує самозайнятих фахівців, передали наглядові функції певному органу виконавчої влади.

Зловживання виконавчим процесом є однією з основних проблем, на які вказує судова практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). Це особливо стосується зловживання засобами правового захисту, як-от заперечення чи апеляція, під час примусового виконання. У всіх країнах рішення щодо таких засобів правового захисту ухвалює судова влада.

Міжнародні стандарти підкреслюють важливість запобігання зловживанням засобами правового захисту та стримування таких зловживань, які в минулому були основною причиною накопичення незавершених виконавчих проваджень у багатьох країнах. Рада Європи запропонувала цим державам створити механізми, що би запобігали процесуальним зловживанням, наприклад, надаючи суддям та/або судовим виконавцям більше повноважень карати сторони, які вчиняють зловживання (наприклад, шляхом накладання штрафів та розширення повноважень на розслідування): «Держави мають створити механізм запобігання випадкам зловживання процедурою примусового виконання однією зі сторін, який не вважатиметься переглядом справи;<sup>6</sup> Суддя може внести зміни до рішення про примусове виконання та призупинити примусове виконання».<sup>7</sup>

Цей принцип підтверджує важливість уникнення зайвих затримок, які можуть бути спричинені непотрібним відкладенням примусового виконання. «Примусове виконання не повинне відкладатися, якщо для цього немає передбачених законом підстав. Відкладення примусового виконання може бути предметом оскарження в суді».<sup>8</sup>

У більшості країн, де існує система приватного примусового виконання, втручання судів обмежується лише випадками, у яких ідеться про доброчесність або справедливість виконавчого провадження. Хоча доступ до засобів правового захисту існує і в такій системі, вони обмежені, а головну увагу приділяють профілактичним аспектам системи моніторингу та контролю, тобто ефективному нагляду, кодексу етики, професійним стандартам і дисциплінарним провадженням.

*«Бенефіціар судового рішення, що підлягає примусовому виконанню, не повинен бути змушений звертатися до інших юридичних процедур для досягнення примусового виконання».<sup>9</sup> Добрий приклад такого непотрібного залучення суду можна знайти в пункті 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».*

Цей аналіз було підготовано на основі стандартів РЄ, що засновуються на Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи щодо примусового виконання, документах інших спеціалізованих органів Ради Європи (як-от Керівні принципи Європейської комісії з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЖ) щодо примусового виконання<sup>10</sup>) та відповідній судовій практиці ЄСПЛ. Експерт також отримав від Проєкту інші необхідні документи. Письмові матеріали включають рішення ЄСПЛ, чинне українське законодавство та наявні висновки експертів, пов'язані з проблемою невиконання рішень національних судів в Україні.

Цей аналіз розглядає правила та передовий досвід таких трьох держав-членів Ради Європи:

- *Сербія*: однією з причин ухвалення у 2011 році Закону про примусове виконання та безпеку в Сербії (який запровадив процедуру приватного примусового виконання) було накопичення величезної кількості справ про примусове виконання. Станом на 2013 рік Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ на розгляді в ЄСПЛ після Росії, Туреччини, Італії й України. Більшість таких справ стосувалися недоліків у системі примусового виконання. Крім запровадження процедури приватного примусового виконання, закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту:

<sup>6</sup> Рекомендація 17/2003, пункт III.1.E

<sup>7</sup> Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 23

<sup>8</sup> Рекомендація 17/2003, пункт III.1.F

<sup>9</sup> Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 4

<sup>10</sup> Рекомендація (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 16/2003). Рекомендація (2003) 17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 17/2003). Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЖ) включила примусове виконання судових рішень до переліку своїх пріоритетів. 17 грудня 2009 року СЕРЕЖ опублікувала Керівні принципи для кращого впровадження наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання (далі – Керівні принципи СЕРЕЖ, 2009). Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів Ради Європи щодо ролі суддів у примусовому виконанні судових рішень.

дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) із матеріальних, але й із тактичних причин (затримка). Через це було реорганізовано судовий контроль за примусовим виконанням.

- **Португалія:** португальська система приватних судових виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. Крім того, приватний судовий виконавець і надалі мав отримувати дозвіл від суду для здійснення низки заходів у виконавчому процесі. Організація такої комунікації виявилася складним завданням, що ставало причиною численних затримок у виконавчому процесі.
- **Нідерланди:** ця країна традиційно має приватну систему примусового виконання. Однак і тут існує зв'язок між професійною спільнотою фахівців із примусового виконання та судовою владою. Судовий контроль помітний, коли йдеться про оцінювання етичності поведінки судового виконавця (дисциплінарне провадження). З іншого боку, Нідерланди також служать прикладом такого приватного виконання, коли втручання в процес виконавчого провадження має зосереджуватися на тих випадках, у яких йдеться про доброчесність або справедливість виконавчого провадження.

Загальні висновки цього аналізу можна підсумувати так:

- процес виконавчого провадження має бути достатньо гнучким, щоб (приватний) судовий виконавець мав обґрунтований рівень автономії для укладення домовленостей із відповідачем. Такі домовленості повинні підлягати контролю для забезпечення об'єктивності, підзвітності, високої мотивації й ефективності діяльності судового виконавця, а також захищати інтереси (третіх) сторін;
- на судових виконавців мають поширюватися чітко встановлені правила етики та поведінки. Вимоги можна викласти в кодексах професійної етики. Дисциплінарні процедури повинні здійснювати незалежні органи, як-от судові установи;
- належний нагляд за процедурою виконавчого провадження передбачає відповідальність і зацікавленість усіх залучених органів влади: організації судових виконавців (Палати), органів виконавчої та судової гілок влади. Добре розвинена ІТ-система може покращити підзвітність через застосування показників та управлінську звітність. Така звітність повинна давати можливість залученим органам влади перевіряти, чи виконано судові рішення, а якщо певне рішення не виконано – перевіряти в розумні строки причини такого невиконання;
- сторони виконавчого провадження повинні мати змогу оскаржити невиконання або заходи примусового виконання в розумні строки. Таке оскарження не повинне зупиняти або затримувати виконавче провадження. Добре організована система судового контролю повинна уникати необґрунтованих зупинок або затримок у виконанні;
- для підвищення ефективності виконавчого провадження можна запровадити професійні стандарти (стандарти якості). Їх потрібно періодично переглядати за допомогою судового контролю або контролю з боку наглядових органів.

## 1. Вступ

У всій Європі національні та міжнародні зацікавлені сторони, які в минулому були зосереджені на реформі судових систем, а також навчанні й кар'єрному розвитку суддів, у цілому недооцінюють примусове виконання рішень у цивільних і адміністративних справах та інших судових рішень. У 1997 році ЄСПЛ у своїй історичній справі «Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*)<sup>11</sup> встановив, що право на справедливий судовий розгляд, згадане в статті 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ), також стосується примусового виконання. Судочинство має зосереджуватися не лише на роботі суду та винесенні рішення, але й на розвитку ефективної та результативної системи виконання судових рішень, адже воно не завершується винесенням остаточного судового рішення, навіть якщо таке рішення можна вважати справедливим. Це також означає, що рішення виконано.

У сфері цивільного виконавчого провадження Україна ухвалила нове законодавство та запровадила приватне примусове виконання (самозайняті виконавці). Реформа виконавчого провадження була необхідною, оскільки чинна система примусового виконання мала серйозні недоліки.

<sup>11</sup> Справа «Горнсбі проти Греції» (*Hornsby v. Greece*), ЄСПЛ, рішення від 19 березня 1997 року, № 107/1995/613/7

Зміни до законодавства мають відповідати міжнародним стандартам і принципам у сфері примусового виконання, особливо зосереджуючись на захисті прав людини, створенні незалежної та справедливої судової системи, а також розвитку неупередженої, підзвітної й ефективної системи примусового виконання. Без сумніву, надійна система примусового виконання також має основне значення для фінансової системи держави та є наріжним каменем для інвестицій в економіку та її розвитку, а також для соціального добробуту України. Україна може отримати додаткову вигоду, звернувшись до передової практики й висновків, зроблених іншими державами.

У цьому документі проаналізовано правила, запроваджені в державах-членах Ради Європи, щодо судового контролю за примусовим виконанням судових рішень. Проєкт поставив конкретні завдання, здебільшого пов'язані з вивченням запроваджених державами-членами РЄ правил щодо судового контролю за виконанням судових рішень, способів застосування судового контролю, оцінювання завдань судових виконавців і суддів на стадії примусового виконання рішень, а також рекомендацій щодо розробки процесуальних та інституційних інструментів судового контролю за примусовим виконанням судових рішень. Однак цей аналіз фактично охопив більше коло питань, ніж було початково визначено в технічному завданні Проєкту. Основна причина цього полягає в тому, що в більшості держав-членів РЄ, де діє система, схожа на українську (де примусове виконання є незалежним від судової влади), контроль за примусовим виконанням перебуває *не* в руках судової влади, а в руках органу виконавчої влади.

Через це аналіз також зосереджується на моніторингу та контролі, оскільки вони відбуваються поза судовою системою. У цьому контексті статистика щодо контролю, згадана в розділах 4 і 5, детально описує, як організовано такий контроль. Для цієї статистики в аналізі використовуються дані, зібрані Міжнародним союзом судових виконавців (UINJ). Ці статистичні дані засновуються на результатах опитувальника, заповненого 48 країнами світу, серед яких 29 держав-членів Ради Європи: Албанія, Англія й Уельс, Бельгія, Болгарія, Греція, Грузія, Данія, Естонія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Молдова, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Північна Македонія, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Чорногорія, Швейцарія, Швеція та Шотландія. У випадку згаданої статистики дані стосуються лише результатів цих держав-членів Ради Європи.

Цей аналіз розглядає судовий контроль у таких трьох державах-членах Ради Європи:

- **Сербія:** однією з причин ухвалення у 2011 році Закону про примусове виконання та безпеку в Сербії (який запровадив процедуру приватного примусового виконання) було накопичення величезної кількості справ про примусове виконання. Станом на 2013 рік Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ на розгляді в ЄСПЛ після Росії, Туреччини, Італії й України. Більшість таких справ стосувалися недоліків у системі примусового виконання: тривалий судовий розгляд (справи, що нагромадилися), відсутність ефективних засобів правового захисту, відповідальність держави за виконання та невиконання судових рішень, винесених щодо компаній у суспільній/державній власності (держава була одним з основних боржників). Крім запровадження процедури приватного примусового виконання, закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту: дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) із матеріальних, але й із тактичних причин (затримка). Через це було реорганізовано судовий контроль за примусовим виконанням.
- **Португалія:** португальська система приватних судових виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. У більшості країн, що вводять приватну систему, також існують чіткі правила нагляду за виконанням професійних обов'язків і дисциплінарні санкції. Крім того, приватний судовий виконавець і надалі мав отримувати дозвіл від суду для здійснення низки заходів у виконавчому процесі. Організація такої комунікації виявилася складним завданням, що ставало причиною численних затримок у виконавчому процесі. Після фінансової кризи у 2011 році влада Португалії звернулася за фінансовою допомогою до Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського центрального банку та Європейської комісії для підтримки своєї програми економічних реформ. Реформа виконавчої системи була необхідною для стимулювання економічного розвитку та зростання. Виникла значна кількість незавершених виконавчих проваджень, яка постійно збільшувалася; середня тривалість завершення виконавчих проваджень збільшилася з 15 місяців (1991 р.) до 45 місяців (2009 р.); багато проваджень тривали понад п'ять років, а в значній кількості проваджень не було дій понад 12 місяців.
- **Нідерланди:** ця країна традиційно має приватну систему примусового виконання. Однак



і тут існує зв'язок між професійною спільнотою фахівців із примусового виконання та судовою владою. Судовий контроль помітний, коли йдеться про оцінювання етичності поведінки судового виконавця (дисциплінарне провадження). З іншого боку, Нідерланди також служать прикладом такого приватного виконання, коли втручання суду в процес виконавчого провадження має зосереджуватися на тих випадках, у яких йдеться про добросовісність або справедливість виконавчого провадження.

## 2. Міжнародні стандарти нагляду та контролю

### 2.1. Вступ

Хоча організація примусового виконання судових рішень в державах-членах Ради Європи відрізняється, Рада Європи визначила її загальні стандарти й принципи:

- Рекомендація (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень та судових рішень в галузі адміністративного права» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 16/2003);
- Рекомендація (2003) 17 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про примусове виконання» (ухвалена Комітетом міністрів 9 вересня 2003 року на 851-му засіданні заступників міністрів) (далі – Рекомендація 17/2003);
- Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕПЕJ) включила примусове виконання судових рішень у перелік своїх пріоритетів. 17 грудня 2009 року СЕПЕJ опублікувала Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання (далі – Керівні принципи СЕПЕJ від 2009 року)<sup>12</sup>;
- Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів Ради Європи щодо ролі суддів у примусовому виконанні судових рішень.

Рекомендації Ради Європи № 16/2003 і 17/2003 містять ті ж принципи, що й судова практика ЄСПЛ, на яку вони прямо посилаються. Наголошуючи, що виконавче провадження має бути максимально ефективним і дієвим, Рекомендації пропонують заходи, яких можуть вжити держави, що хочуть підвищити ефективність процедур і практику примусового виконання.

### 2.2. Обсяг нагляду та контролю

Обов'язки судового виконавця стають усе складнішим. Судовий виконавець, як представник держави, у межах встановлених законом обмежень наділений повноваженнями вчиняти певні дії, що становлять суспільний інтерес. Водночас, хоча діяльність судового виконавця не має підприємницького характеру, як професійний юрист, він несе відповідальність за роботу свого офісу (Розділ 3 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»<sup>13</sup>). Суспільство (тобто держава та сторони) вимагає гарантій того, що судовий виконавець діятиме обачно, незалежно й сумлінно. Позивачі, відповідачі та суди уважно стежать за діяльністю судового виконавця. На тривалість його роботи може вплинути конкуренція.

Виконавці в Україні також діють як державні службовці або підприємці. Їхня діяльність як державних службовців регулюється суворими законодавчими обмеженнями (формальні обов'язки регулює закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та інше законодавство); як підприємець, судовий виконавець залежить від ситуації на (конкурентному) ринку. Судовому виконавцю необхідно знайти баланс між цими двома функціями. Збереження такого балансу – одна з цілей системи нагляду та контролю.

Розглядаючи систему нагляду та контролю потрібно розрізняти нагляд і контроль:

- нагляд за діяльністю – це процес, за допомогою якого орган влади робить зауваження виконавцеві щодо його методів роботи (проблеми з графіком дій, неввічливість тощо); це різновид спрощеного контролю, який не передбачає справжнього розгляду скарги, але має на меті гарантувати правильне здійснення правосуддя;
- контроль за діяльністю означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці.

<sup>12</sup> Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи щодо примусового виконання, Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕПЕJ), СЕПЕJ (2009) 11 REV

<sup>13</sup> Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 року, № 1403/VIII



Судовий контроль відноситься до цієї категорії.

Як бачимо на основі європейських стандартів, система моніторингу та контролю повинна бути прозорою й передбачуваною. Це означає принаймні таке:

1. Встановлення чіткого стандарту перевірки на відповідність.
2. Встановлення комплексного й чіткого розподілу функцій і обов'язків у межах системи моніторингу та контролю.
3. Постійне підвищення обізнаності громадськості з метою покращити розуміння механізму скарг та його використання громадськістю.

Звичайно, у зв'язку з цим законодавча база (Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і «Про виконавче провадження»<sup>14</sup>) і нормативна база, наприклад Кодекс професійної етики й Інструкція з організації примусового виконання рішень,<sup>15</sup> повинні служити довідковими документами, де буде визначено бажану поведінку та проступки. Крім того, важливо зазначити, що в низці європейських країн тим часом було (або буде) запроваджено професійні стандарти, набір норм якості, які потрібно впровадити в кожному окремому офісі судового виконавця, і основу для аудиту таких офісів.

Нормативно-правова база обов'язкова й застосовна в позовах стосовно всіх без винятку судових виконавців. Щоб це було можливо, дотримання нормативної бази контролюється національною організацією (як-от Асоціація приватних виконавців України (далі – АПВУ)), Міністерством юстиції та судами. Кожний орган має свою роль і відповідальність у системі моніторингу та контролю. В ідеалі координація діяльності з моніторингу здійснюється через обмін інформацією, спільне планування та спільну розробку політики представниками цих органів контролю.

Статус судових виконавців у державах-членах Ради Європи впливає на те, як організована система нагляду й контролю. Нагляд у державах-членах Ради Європи з такою ж системою, як і в Україні (з наявністю державних і самозайнятих судових виконавців), здійснюється із зовні (зазвичай Міністерством юстиції), і зсередини (зазвичай Палатою приватних виконавців).

Що стосується цієї наглядової діяльності, розрізняють регулярні та позачергові перевірки. Регулярні перевірки проводяться періодично. Коли справа доходить до позачергової перевірки, додаткову роль отримує судова влада: наприклад, голова відповідного суду на території діяльності приватного судового виконавця може подати запит на такий позачерговий контроль на підставі отриманих сигналів. Зазвичай суд скеровує такі запити в зовнішні або внутрішні органи контролю.

У більшості країн приватні виконавці зобов'язані періодично подавати звіти про свою діяльність. У такому звіті можуть зазначати загальну кількість розглянутих справ, загальну кількість закритих справ або загальну кількість нерозглянутих справ на кінець року. Крім того, більшість країн зобов'язують судових виконавців подавати фінансові звіти про доходи, отримані в результаті примусового виконання, і загальну кількість позовів.

Суд втручається в процес виконання здебільшого у випадках, коли йдеться про доброчесність або справедливість виконавчих проваджень. У таких випадках, за наявності скарги (таких засобів правового захисту, як заперечення або оскарження рішення судового виконавця) суд має активну роль. Ця роль здійснюється а *posteriori* та стосується лише заходів примусового виконання або відмови від вжиття заходів примусового виконання, які оскаржує одна зі сторін. Це не ініціатива з боку судді.

Ті країни, які вибрали контроль над виконавчим процесом із боку судді (*a priori*), – це в основному держави, де судді також є судовими виконавцями (наприклад, Боснія і Герцеговина, Хорватія, Данія) або де судові виконавці є державними службовцями. У такому випадку судді зазвичай розділяють свої завдання з іншими органами (наприклад, Міністерством юстиції, як-от у Хорватії). Деякі країни дозволяють судам контролювати процесуальну діяльність судових виконавців (наприклад, Молдова) або можуть накласти штраф на судових виконавців через затягування виконання.

<sup>14</sup> Закон України «Про виконавче провадження», 2 червня 2016 року, № 1404-VIII (далі – Закон «Про виконавче провадження»)

<sup>15</sup> Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5 (далі – Інструкція)

## 2.3. Судовий контроль над примусовим виконанням

Стосовно взаємин між судами та судовими виконавцями Рекомендація 17/2003 Ради Європи зазначає, що повноваження й обов'язки судових виконавців щодо судді повинні бути чітко визначені, щоб забезпечити чітке розмежування повноважень під час здійснення процесу примусового виконання.<sup>16</sup>

Керівні принципи СЕРЕJ 9–12 також стосуються ролі судів у виконавчому провадженні. Принцип 10 підтверджує положення в Рекомендації Ради Європи 17/2003:

*10. Якою б не була роль суду у процесі примусового виконання, між судом, судовим виконавцем, позивачем і відповідачем має бути ефективний зв'язок. Усі зацікавлені сторони повинні мати доступ до інформації про поточні процедури та їх перебіг.*

Принципи 9 і 11 стосуються прозорості примусового виконання:

*9. Держави-члени повинні вживати заходів для того, щоб забезпечити доступність інформації про виконавчий процес і прозорість діяльності суду та діяльності судового виконавця на всіх стадіях цього процесу, за умови, що при цьому захищено права сторін.*

*11. Держави-члени повинні надавати потенційним сторонам інформацію про ефективність виконавчих служб і процедур, установивши показники ефективності для конкретних цілей та зазначивши час, який можуть зайняти різні процедури.*

Принцип 12 стосується нагляду (контролю) за виконанням професійних обов'язків:

*12. Кожен орган влади повинен забезпечити належний нагляд (з урахуванням всієї відповідної практики ЄСПЛ) за процесом примусового виконання та має нести відповідальність за ефективність надання цієї послуги. Підзвітності можна досягнути за допомогою управлінської звітності та/або збирання відгуків від клієнтів. Така звітність повинна надавати можливість перевірити, чи рішення було виконано або (якщо його не виконано), чи дійсно було докладено зусиль для цього протягом розумного строку та з дотриманням рівності сторін.*

Більшість держав-членів Ради Європи включили у своє законодавство про виконання судових рішень засоби правового захисту як метод судового втручання в разі порушень у виконавчому провадженні. У більшості країн судовий контроль над процесом примусового виконання обмежується цією роллю.

Така роль судової влади як компетентного органу з вирішення спорів у виконавчому провадженні підтверджується міжнародними стандартами. У зв'язку з цим Рада Європи зазначає:

*Процедура виконання рішень має реалізуватися відповідно до основоположних прав і свобод (статті 3, 5, 6, 8, 10, 11 [Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ)], захист даних тощо). Рішення, яке має бути виконане, повинно бути точним і чітким у визначенні обов'язків і прав, щоб уникнути будь-яких перешкод для його ефективного виконання. Для того, щоб судді могли виконувати свої повноваження, на судову владу мають покладатися такі завдання стосовно виконання рішень:*

*[...] звернення до судді, якщо виконання рішення не ініціюється або затримується відповідними органами; суддя також повинен залучатися в разі впливу на основні права сторін; у всіх випадках суддя повинен мати право призначати справедливу компенсацію;*

*[...] звернення або скарга судді, якщо є будь-які зловживання в процедурі виконання;*

*[...] звернення до судді щодо врегулювання судового процесу стосовно виконання та видачі розпоряджень державним органам та іншим відповідним органам стосовно примусового виконання рішень; на заключному етапі суддя повинен використовувати всі можливі способи забезпечити виконання;*

*[...] визначення та належне врахування прав та інтересів третіх осіб і членів їх родин, у тому числі дітей.<sup>17</sup>*

Крім того, Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX) посилається на такі принципи: лише суддя може виносити рішення в спорах, що виникають у результаті примусового виконання, і призначати заходи, необхідні для виконання цього рішення на запит

<sup>16</sup> Рекомендація 17/2003 згідно IV.5 і пояснювальна записка згідно 58

<sup>17</sup> Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів при Раді Європи щодо ролі суддів у виконанні судових рішень; п. 8, 9 і 18.

однієї зі сторін або судового виконавця. Суддя, до якого подає заяву боржник, зацікавлена третя особа, судовий службовець або судовий виконавець, може тимчасово зупинити або скасувати захід примусового виконання, якщо для цього є вагома причина.<sup>18</sup>

Хоча нагляд згадано в пункті про суди, його докладніше розглянуто в інших Керівних принципах (див. п. 2.4).

## 2.4. Нагляд у сфері примусового виконання

Законодавець грає важливу роль у створенні робочого середовища судового виконавця. Керівні принципи СЕРЕЖ від 2009 року містять конкретні пропозиції, як-от визначення певних стандартів якості:<sup>19</sup>

*Для здійснення контролю за якістю виконавчих проваджень кожна держава-член повинна запровадити європейські стандарти/критерії якості з метою щорічного оцінювання ефективності виконавчих служб за допомогою незалежної системи перегляду справ та випадкових перевірок на місцях. Ці стандарти повинні передбачати:*

- a) чітку правову базу щодо виконавчого провадження, що встановлює повноваження, права й обов'язки сторін і третіх осіб;*
- b) швидкість, ефективність і розумну вартість проваджень;*
- c) повагу до всіх прав людини (до людської гідності через уникнення позбавлення відповідача мінімального рівня життя та відмову від непропорційного втручання в права третіх осіб тощо);*
- d) дотримання визначеної процедури та методів (а саме наявність засобів правового захисту в суді в значенні статті 6 ЄКПЛ);*
- e) процеси, які потрібно документувати;*
- f) форму та зміст документів, які потрібно стандартизувати;*
- g) збирання даних і створення національної статистичної системи, за можливості беручи до уваги Схему оцінювання СЕРЕЖ та запропоновані СЕРЕЖ визначення ключових даних про правосуддя;*
- h) компетенції судових виконавців;*
- i) показники ефективності судових виконавців;*
- j) щорічну процедуру:*
  - ▶ *кількість незавершених проваджень;*
  - ▶ *кількість нових справ;*
  - ▶ *кількість завершених справ;*
  - ▶ *відсоток завершення проваджень;*
  - ▶ *час, необхідний для завершення виконання;*
  - ▶ *показники успішності (стягнення боргів, успішні виселення, переказ непогашених сум тощо);*
  - ▶ *послуги, надані в процесі виконання (спроби виконання, витрати часу, постанови тощо);*
  - ▶ *витрати на виконання та способи їх покриття;*
  - ▶ *кількість скарг і засобів правового захисту у співвідношенні з кількістю закритих справ.*

*Дані про ефективність мають ґрунтуватися на репрезентативних вибірках і публікуватися.*

*Ці критерії оцінювання може бути визначено на європейському рівні з метою зміцнення довіри між державами-членами, особливо з огляду на перспективу зростання кількості міжнародних справ про примусове виконання.*

Крім визначення стандартів якості, важливий також контроль за діяльністю судових виконавців. У Керівних принципах СЕРЕЖ від 2009 року наведено таке визначення контролю:

<sup>18</sup> Глобальний кодекс примусового виконання (COMONEX), стаття 22

<sup>19</sup> Принципи ЄКЕП 2009 75-77

*Контроль за діяльністю означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці. «Дисциплінарний орган» може здійснювати його a priori (до дій виконавця) або a posteriori (після дій виконавця).<sup>20</sup>*

За необхідності такий нагляд або контроль можуть призвести до дисциплінарних стягнень.

Краще, щоб оцінювання проводили органи, які самі не є виконавцями:

*Органи, відповідальні за нагляд та/або контроль за судовими виконавцями, також грають важливу роль у забезпеченні якості роботи виконавчих служб. Держави-члени повинні гарантувати, що їх діяльність у сфері примусового виконання постійно оцінюють. Це оцінювання має проводити орган, не пов'язаний із виконавчими службами (наприклад, професійна асоціація). Органи влади держав-членів повинні чітко визначити процедури контролю, які здійснюватимуться під час перевірок.*

*Держави-члени повинні вживати заходів для того, щоб механізм моніторингу діяльності судових виконавців не перешкоджав їм виконувати свою роботу.<sup>21</sup>*

## 2.5. Кодекс професійної етики

В останні десятиліття загальноприйнятою практикою стала розробка стандартів професійної етики для різних груп фахівців у відповідь на різке зростання очікувань суспільства щодо етики державних службовців і підприємців. Безперечно, такий набір правил має ще більше значення скрізь, де держава надала фахівцям право втручатися в їх здійснення своїх прав (наприклад, права власності). Тому розробка та поширення кодексу професійної етики для судових виконавців є важливим інструментом на шляху до відповідності професії вищим стандартам і більшого її визнання серед населення.

Крім того, у рекомендаціях Ради Європи та принципах СЕПЕЖ чітко згадано про необхідність розробки обов'язкових етичних принципів.

*«Етичні стандарти професії повинні бути сумісні зі спільною мораллю громадянського суспільства, але водночас виходити за межі цієї моралі в тому, як суспільство має тлумачити ці загальні правила у зв'язку з конкретними деталями роботи певної професійної групи. Сама собою розробка кодексу є доцільною; він змушує велику кількість людей по-новому осмислити свою місію й важливі зобов'язання, які вони мають як група та як окремі особистості стосовно усього суспільства. Разом із тим можна відзначити, що етичні норми, розроблені для конкретної професії, здатні «...посилити почуття єдності серед членів, приналежності до групи зі спільними цінностями та спільною місією».<sup>22</sup>*

Судовий виконавець може відповідно до своєї підготовки та призначення виконувати певні дії, які не може виконувати громадянськість. Судовому виконавцю надано певні державні повноваження. Це означає, що важливо встановити, як ця влада та повноваження використовуються на службу кредитору, боржнику та суспільству. Щоб запобігти експлуатації кредитора чи боржника та зберегти професійну доброчесність, судові виконавці повинні розробити кодекси професійної етики за допомогою відповідного (приватного) сектору або національного уряду. Кодекси професійної етики мають встановлювати стандарти поведінки, які гарантуватимуть, що кожен судовий виконавець дотримуватиметься їх, а в разі недотримання або невідповідних дій стягуватимуться санкції.

Ще однією причиною розробки таких кодексів є той факт, що судовий виконавець має повну монополію в питаннях цивільного виконавчого провадження. Щоб уникнути приватного правосуддя та підтримати довіру суспільства до професії, важливо, щоб виконання обов'язків судового виконавця було предметом ретельного нагляду, а незалежний дисциплінарний комітет міг накладати санкції.

Водночас необхідно усвідомлювати, що професійна поведінка/етика охоплює набагато більшу частину життя фахівця. «Якщо для фахівця передбачено етичні принципи, то він повинен дотримуватися такої поведінки у всіх своїх справах».<sup>23</sup>

Судовий контроль також здійснюють, коли мова йде про порушення етичних норм, встановлених для судових виконавців. Приватний виконавець несе дисциплінарну відповідальність, якщо під час здійснення своєї діяльності він порушує положення закону й інших нормативних актів

<sup>20</sup> Керівні принципи СЕПЕЖ від 2009 року, глосарій

<sup>21</sup> Принципи СЕПЕЖ від 2009 року, 78–79.

<sup>22</sup> Култген Дж. (Kultgen J), 1988. Етичні норми та професійність. Філадельфія; University of Pennsylvania Press. С. 212–213.

<sup>23</sup> Вікіпедія про професійну етику

і зневажає престиж професії приватних виконавців. Також дисциплінарну відповідальність передбачає діяльність поза професійною діяльністю. Див. з цього приводу пункт 80 Керівних принципів СЕРЕJ від 2009 року: «Порушення законів, нормативних актів або етичних норм, вчинені виконавцями навіть поза сферою їхньої професійної діяльності мають призводити до дисциплінарних санкцій проти них, без урахування можливих цивільно-правових та кримінально-правових санкцій». Наприклад, у Нідерландах більшість членів дисциплінарного органу є суддями. У Латвії суддю Верховного суду призначає дисциплінарний орган.

## 2.6. Професійні стандарти

В останні десятиліття стало загальноприйнятою практикою розробляти професійні (етичні) стандарти для багатьох різних груп (юридичних) фахівців. Безперечно, такий набір правил має ще більше значення скрізь, де фахівці, як-от судові виконавці, мають надане державою право втручатися в здійснення іншими особами своїх прав (наприклад, права власності). Тому розробка та поширення кодексу професійної етики для судових виконавців є важливим інструментом на шляху до відповідності професії вищим стандартам і більшого її визнання серед населення.

Багато країн почали з розробки професійних стандартів – набору норм якості для судових виконавців, які повинні бути впроваджені в професії. Як зазначено в попередньому розділі 2, у рекомендаціях Ради Європи та Керівних принципах СЕРЕJ також чітко згадано про необхідність розробки обов'язкових етичних принципів і професійних стандартів.

І Кодекс етичних норм, і професійні стандарти, визначають загальноприйняту та прийнятну поведінку в професії й підтримують стандарти практики. Таким чином створюється система професійної поведінки та відповідальності, яка служить еталоном для судових виконавців та яку вони можуть використовувати для самооцінювання.

Щойно цю систему буде впроваджено, вона також функціонуватиме як інструмент аудиту для наглядових органів, які перевіряють дотримання судовими виконавцями цих норм і за потреби ініціюють відповідні заходи в разі недотримання.

Такий огляд здійснюється через систему аудиту. За організацію й тестування регулярного аудиту відповідають наглядові органи. На регулярній основі (наприклад, кожні два роки) проводять офіційну перевірку дотримання професійних стандартів. Якщо за результатами оцінювання судовий виконавець не відповідає стандартам або висновок щодо нього негативний, це потрібно розглядати як дисциплінарне порушення.

## 2.7. Звіти про результати роботи

Щоб визначити прогрес і ефективність виконання, важливо збирати дані про процес примусового виконання. У більшості держав-членів Ради Європи правові норми також встановлюють для судового виконавця обов'язок подавати періодичні звіти в національну організацію (Палату) і/або Міністерство юстиції. Наглядові органи використовують ці звіти для моніторингу та контролю. Положення щодо звітів про результати можуть також включати зобов'язання розкривати інформацію про активи.

На відміну від більшості країн, в Україні приватні судові виконавці не зобов'язані подавати періодичні фінансові звіти (щоб контролювати грошові потоки та запобігати зникненню грошей зі спеціального рахунку), як-от річний фінансовий звіт і звіт про прибутки та збитки. Пункт 7 статті 27 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» лише в загальних формулюваннях згадує про зобов'язання приватних судових виконавців подавати інформацію в Міністерство юстиції.

Однак важливо регулярно контролювати фінансове становище судових виконавців. Як побачимо в наступному розділі, у Нідерландах приватні судові виконавці періодично (щокварталу) зобов'язані звітувати перед наглядовим органом про грошові потоки всередині офісу. Це робиться за допомогою шаблону, обов'язкового для всіх приватних виконавців, який має гарантувати:

- ▶ що гроші, передані приватному виконавцю у зв'язку з примусовим виконанням, передано кредиторам;
- ▶ відсутність дефіциту балансу на спеціальному рахунку (зараз не передбачено законодавством України);
- ▶ що приватний судовий виконавець не бере на себе жодних фінансових ризиків.



Якщо приватний судовий виконавець не виконує ці зобов'язання, це вважається дисциплінарним порушенням (у більшості країн, зокрема в Нідерландах, це призводить до негайного усунення приватного судового виконавця від виконання обов'язків). У зв'язку з цим рекомендовано додати це положення як дисциплінарне порушення в Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

### 3. Судовий контроль за примусовим виконанням судових рішень

#### 3.1. Судовий контроль в Україні

У пілотному рішенні в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine, 2009 р.)<sup>24</sup> Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) наголосив на необхідності ухвалення конкретних законодавчих і адміністративних реформ для розв'язання системної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів в Україні. Терміни, встановлені для створення ефективних національних засобів правового захисту, не дають результату.

12 жовтня 2017 року іншим рішенням ЄСПЛ виніс нове рішення проти України в справі «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine)<sup>25</sup>. 12 148 справ типу справи Іванова було викреслено з переліку справ проти України, що очікують розгляду в ЄСПЛ. ЄСПЛ дійшов висновку, що після рішення в справі Іванова необхідні загальні заходи все ще не було впроваджено, а ефективного засобу правового захисту щодо невиконання судових рішень досі немає. ЄСПЛ також зазначив, що основоположні причини цих проблем мають принципово фінансовий і політичний характер.

На цей час (2020 р.) уже досягнуто певного прогресу. Проект Національної стратегії 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» було розроблено у 2019 році.

Однак, у висновку Комітету міністрів Ради Європи від 5 березня 2020 року<sup>26</sup> зазначено: «... відзначив нещодавні законодавчі зміни й інші вжиті заходи; проте повторив свою крайню стурбованість у зв'язку з відсутністю подальших відчутних дій щодо ухвалення відповідних інституційних, законодавчих та інших практичних заходів для виконання рішень у цій групі справ і висловив серйозне занепокоєння тим, що з моменту попереднього розгляду Комітетом влада не надала жодної інформації про затвердження Національної стратегії, повноваження Комісії з питань правової реформи й органу на найвищому політичному рівні, який повинен нести відповідальність за керівну роль у цьому питанні; повторив свій заклик надати згадану вище інформацію».

Як було згадано в пункті 2.2, роль судової влади у виконавчому провадженні в більшості держав-членів Ради Європи обмежується рішеннями в разі порушень у виконавчому провадженні, запереченням проти примусового виконання або арешту, ухваленням рішення в разі проблем із судовим виконавцем або рішенням щодо інших питань, піднятих судовим виконавцем, сторонами або третіми особами.

Основні положення щодо використання засобів правового захисту в Україні можна знайти в Розділі 10 Закону України «Про виконавче провадження». Засоби правового захисту і роль судів мають бути чіткими. Затримка у виконанні судового рішення може бути виправдана за певних обставин, але вона не може бути такою, що обмежує суть права, захищеного відповідно до пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.<sup>27</sup>

У зв'язку з цим необхідно відзначити широкі дискреційні повноваження Державної виконавчої служби України. Це не відповідає практиці інших країн. Питання про помилки або відсутність інформації в документах, поданих до Державної виконавчої служби, або «нечіткі» формулювання

<sup>24</sup> Пілотне рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine) (№ 40450/04), рішення винесено 15.10.2009 р., рішення набрало законної сили 15.01.2010 р.

<sup>25</sup> Справа «Бурмич та інші проти України» (Burmich and Others v. Ukraine) (№ 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 та 3653/14), рішення винесено 12.10.2017 р.

<sup>26</sup> 1369-те засідання заступників міністрів, проведене 3–5 березня 2020 року, H46-36: справа Юрія Миколайовича Іванова, справи групи «Жовнер» і «Бурмич та інші проти України» (Заява № 40450/04, 56848/00, 46852/13) (Нагляд за виконанням рішень ЄСПЛ). Документ CM/Del/Dec (2020)1369/H46-36.

<sup>27</sup> Див. справи «Фуклев проти України» (Fuklev v. Ukraine), ЄСПЛ, 7 червня 2005 року, № 71186/01; «Янкуловські проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Jankulovski v. FYROM), ЄСПЛ, 3 липня 2008 року, № 6906/03. Іншим прикладом є справа «Паком Слободан Дуел проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Pakom Slobodan Doel v. FYROM), ЄСПЛ, 21 липня 2010 року, № 33262/03.

в судових рішеннях (як зазначено в проєкті стратегії) не потрібно скеровувати до суду. Це не має бути причиною для негайної відмови у виконанні судових рішень.

## 3.2. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Сербія

### 3.2.1. Вступ

Систему примусового виконання в Сербії можна порівняти з такою ж системою в Україні. У 2011 році Сербія запровадила новий Закон про примусове виконання та безпеку (далі – Закон). Він ввів паралельну систему самозайнятих (приватних) судових виконавців на додаток до наявної системи примусового виконання через суди. Закон покликаний запровадити ефективнішу та дієвішу систему примусового виконання. Новопризначені судові виконавці почали свою діяльність у травні 2012 року. Із введенням у дію нового закону стали помітні покращення, зменшилася кількість незавершених виконавчих проваджень, однак було також очевидно, що цей закон потребує подальшого вдосконалення. Попри новий закон, залишилися деякі серйозні проблеми.

### 3.2.2. Закон про примусове виконання та безпеку, ухвалений у 2011 році («Закон від 2011 року»)

Однією з причин ухвалення Закону від 2011 року була необхідність підвищення ефективності судової системи у світлі величезної кількості справ, що перебували на розгляді, особливо виконавчих проваджень. Необхідність у цьому була очевидна з огляду на практику ЄСПЛ у справах проти Сербії. У 2013 році Сербія була п'ятою в списку держав із найбільшою кількістю справ після Росії, Туреччини, Італії й України (станом на 31 грудня 2013 року налічувалося 11 250 незавершених справ або 11,3% від загальної кількості незавершених справ). Усі ці справи належать до періоду, що передував запровадженню системи виконання судових рішень із залученням самозайнятих судових виконавців. Велика частина справ ЄСПЛ пов'язана з недоліками в системі примусового виконання: тривалі провадження (накопичення справ)<sup>28</sup>, відсутність ефективних засобів правового захисту<sup>29</sup>, відповідальність держави за виконання<sup>30</sup> та невиконання судових рішень, винесених щодо державних/приватних компаній (одним з основних боржників була Сербія).

Закон зосереджувався на вдосконаленні системи засобів правового захисту: дуже часто і в багатьох випадках такі засоби правового захисту використовувалися не (лише) з матеріальних причин, а й з тактичних (для затримки виконання). Через це судовий контроль за примусовим виконанням було реорганізовано.

Що стосується засобів правового захисту, сербський законодавчий орган вибрав загальним засобом правового захисту заперечення проти рішення. Перегляд і вимога про повторний розгляд справи (надзвичайні засоби правового захисту) не передбачалися (пункт 6 статті 39 Закону від 2011 року). Основними особливостями заперечення як засобу правового захисту був ефект обґрунтування неправомірності: рішення щодо заперечення ухвалював не вищий суд, а той самий суд, який виніс рішення про примусове виконання. До того ж, заперечення зазвичай не припиняли примусове виконання. Виконання припинялося лише в тому випадку, якщо це було зазначено в законі (скарга на рішення про примусове виконання на підставі справжнього документа, за винятком випадків, коли рішення було винесено на підставі векселя (пункт 2 статті 42 Закону від 2011 року); скарга на рішення про реєстрацію в реєстрі боржників (пункт 4 статті 63 Закону від 2011 року); скарга на рішення про накладення штрафу в процесі отримання декларації про активи (пункт 3 статті 59 Закону від 2011 року) і скарга

<sup>28</sup> Накопичення невиконаних проваджень було одним з аргументів, які сербська влада використовувала в справі «Самарджич і AD Plastika проти Сербії» (Samardžić and AD Plastika v. Serbia), 17 липня 2007 року (заява № 28443/05). ЄСПЛ дійшов висновку: «[...] хронічне накопичення невиконаних рішень не може служити поясненням надмірної затримки [...]. Крім того, пункт 1 статті 6 зобов'язує Договірні держави організувати свої судові системи таким чином, щоб їхні суди могли виконувати кожну з її вимог». Інші справи: «Іліч проти Сербії» (Ilić v. Serbia), ЄСПЛ, 9 жовтня 2007 року, № 30132/04; «Димитрієвіч і Яковлєвіч проти Сербії» (Dimitrijević and Jakovljević v. Serbia), ЄСПЛ, 19 січня 2010 року, № 34922/07; «Марчіч та інші проти Сербії» (Marčić and others v. Serbia), № 17556/05, 30 жовтня 2007 року; «Буловіч проти Сербії» (Bulović v. Serbia), ЄСПЛ, 1 квітня 2008 року, № 14145/04; «Костіч проти Сербії» (Kostić v. Serbia, ), 25 листопада 2008 року, № 41760/04.

<sup>29</sup> Для прикладу, див. справи «V.A.M. проти Сербії» (V.A.M. v. Serbia), остаточне рішення від 13 червня 2007 року (заява № 39177/05); див. також справи: «M.V. проти Сербії» (M.V. v. Serbia), 22 вересня 2009 року (заява № 45251/07); «Компанія EVT проти Сербії» (EVT Company vs. Serbia), 21 червня 2007 року (заява № 3102/05).

<sup>30</sup> Для прикладу, див. справу «Компанія EVT проти Сербії» (EVT Company vs. Serbia), ЄСПЛ, 21 червня 2007 року (заява № 3102/05), де ЄСПЛ вирішив, що незалежно від того, чи є боржник приватним або державним суб'єктом, держава повинна вжити всіх необхідних заходів для виконання остаточного судового рішення. Щодо цього ЄСПЛ підкреслив, що держава несе відповідальність за забезпечення підтримки всього свого апарату, включно з поліцією, а також іншими органами, як-от земельний кадастр або національний банк.

на рішення про зустрічний позов у виконавчому провадженні за умови, що гарантію було депоновано (пункт 4 статті 79 Закону від 2011 року).

Заперечення було прийнятним лише у випадку рішення (не висновку) і лише тоді, коли це було спеціально передбачено законом (пункт 2 статті 39 Закону від 2011 року). Крім того, Закон містив спеціальні положення щодо прийнятності для конкретних ситуацій (наприклад, заперечення проти рішення про примусове виконання на підставі документа, що підлягає виконанню, може подати лише боржник у справі про примусове виконання), а кредитор може зробити це лише в питаннях про скасування рішення про судові витрати (пункти 1 і 2 статті 40 Закону від 2011 року); заперечення проти рішення про відмову або відхилення пропозиції щодо виконання може подати тільки кредитор у справі про примусове виконання (пункт 3 статті 40 Закону від 2011 року).

Загальний термін подання заперечення становив п'ять робочих днів із дня вручення рішення стороні, що подала заперечення (пункт 3 статті 39 Закону від 2011 року). У разі несвоєчасної скарги закон дозволяє тільки *restitutio in integrum* за наявності поважної причини (пункт 2 статті 30 Закону від 2011 року).

З міркувань ефективності можливість оскарження було виключено із закону.

Чи позначився на практиці результат підвищення ефективності судового контролю?

Що стосується скасування можливості апеляції, експерти порадили знову запровадити апеляцію через суд вищої інстанції як засіб правового захисту, що не зупиняє виконання, щоб забезпечити:

- узгодження судової практики в ширшій сфері;
- ефективніший захист боржників у випадках, коли документ про примусове виконання було видано поза межами судового провадження;
- уникнення ситуацій, коли судді однієї й тієї ж інстанції «перехресно ухвалюють рішення» за скаргами на їхні ж рішення;
- усунення можливості для суддів, які не беруть участі у виконавчому провадженні або не мають достатнього судового досвіду, ухвалювати рішення щодо скарг.

Загальне правило про неприйнятність скарг (наприклад, рішення про припинення або завершення примусового виконання не можна оскаржити) призвело до того, що суди знайшли різні способи обходу цього правила, що призвело до неузгодженої судової практики щодо тих самих процесуальних питань<sup>31</sup>.

Конкретні причини заперечення обмежувалися кількома типовими випадками припинення зобов'язань, але не охоплювали всі ситуації, які були суттєвими та значущими для виникнення або припинення зобов'язання згідно з нормами цивільного права, що значно знижує ефективність цього засобу правового захисту, навіть за наявності документів, що підлягають виконанню, чи оригіналів документів.

Підхід до засобів правового захисту в Законі від 2011 року був дуже обмежувальним. Причини подання заперечення також були вказані в обмеженому порядку. Можна було б очікувати, що запровадження таких обмежень призведе до ефективнішого виконавчого провадження та скоротить кількість невиконаних рішень. Однак це виявилось неефективним:

- правила щодо доведення наявності причин для заперечення значно знизили ефективність цього засобу правового захисту, оскільки вони не враховували той факт, що не всі документи, які підлягають виконанню, виникають у результаті судового провадження, а тому необхідно дати боржнику можливість ефективного скасування та перегляду таких документів;
- правила не враховували той факт, що крайній термін подання скарги становить п'ять робочих днів і протягом цього періоду часто неможливо зібрати й надати деякі докази;
- система спиралася на налагоджену систему вручення документів. Однак на практиці з питаннями правильного вручення документів виникає безліч проблем;
- закон забороняв експертам подавати докази (стаття 30 Закону від 2011 року). Однак було цілком очевидно, що суд не мав досвіду для розв'язання спірних питань, які зазначено

<sup>31</sup> Деякі суди вирішують подавати заперечення проти рішення про тимчасове або повне припинення примусового виконання, коли інші суди відхиляють такі скарги, але допускають скасування рішення через подання заяви про усунення порушень під час здійснення примусового виконання. Неузгоджена судова практика створює правову невизначеність.

в скаргі або які необхідно визначити під час виконавчого провадження (наприклад, оцінка нерухомості або іншого об'єкта/права; перевірка точності розрахунку дебіторської заборгованості, якщо потрібен припис щодо виконання; визначення геодезичних точок для перевірки розмірів і меж нерухомого майна, щодо якого проводиться стягнення, тощо);

- компетенція ухвалювати рішення щодо питань заперечення належить тому ж суду, який виніс рішення, яке оскаржується. Постало питання про неупередженість рішення після заперечення про те, що його виносять колеги судді, який ухвалив оскаржуване рішення. Виходить, що ті самі судді, які допускаються помилок під час ухвалення рішення в першій інстанції, повторять ці помилки під час ухвалення рішення в другій інстанції. Крім того, існує дуже важлива проблема суперечливих рішень, ухвалених одними й тими ж основними та господарчими судами, оскільки немає можливості створити однакову практику.

### 3.2.3. Закон про примусове виконання та безпеку, ухвалений у 2015 році (Закон від 2015 року)

З моменту їх запровадження все більша кількість (самозайнятих) судових виконавців (починаючи з 59 у 2012 році) працювали паралельно зі старою системою судових виконавців. Відповідно до Закону від 2011 року, приватні судові виконавці мали виключну компетенцію щодо грошових позовів стосовно боргів перед комунальними підприємствами, а державні судові виконавці несли особисту відповідальність за виконання рішень у сімейних справах і рішень щодо повернення працівників на роботу. У всіх інших сферах примусового виконання кредитори мали можливість вибирати між судовим і «приватним» виконанням. Запровадження самозайнятості в системі примусового виконання призвело до скорочення невиконаних рішень. Проте той факт, що Верховний касаційний суд у 2012 році видав Правову позицію, означав, що справи про комунальні послуги, які підлягали виконанню до вступу в силу Закону (тобто всі справи до 1 червня 2012 року, що становило приблизно 1,9 мільйона справ), не можна було перенести в нову виконавчу систему приватних виконавців.<sup>32</sup>

Отже, у судовій системі залишалася велика кількість незавершених справ, що знизило ефективність всієї системи. Це означало, що суди продовжували стикатися з величезними проблемами, пов'язаними зі скороченням невиконаних рішень (класифікація справ, створення баз даних, забезпечення необхідної інфраструктури, фізична й електронна реєстрація справ, доступні людські ресурси) і переданням справ із судів у систему приватного примусового виконання.

Ще одна спроба посилити судовий контроль була зроблена з ухваленням Закону про примусове виконання та безпеку від 2015 року. Законодавчі органи Сербії й раніше вважали, що законодавство можна покращити, тому вирішили передати виняткову юрисдикцію в питаннях примусового виконання приватним судовим виконавцям (за винятком питань спільного продажу нерухомого та рухомого майна, забезпечення дотримання документів, що підлягають виконанню й зобов'язують боржника у виконавчому провадженні вчиняти, утримуватися від вчинення чи бути об'єктом дій і виконання відповідних документів, пов'язаних із сімейними відносинами та поновленням працівника на роботі) (стаття 4 Закону від 2015 року).

Ці рішення позитивно позначилося на скороченні кількості справ про примусове виконання в сербських судах: Верховний касаційний суд повідомляє, що протягом 2016 року кількість справ про примусове виконання в судах скоротилася на 811 322 справи.

Законом від 2015 року частину повноважень щодо ухвалення рішень передано самозайнятим судовим виконавцям. Це можна вважати позитивним моментом, оскільки система приватного виконання може бути ефективною лише в тому випадку, якщо виконавця також наділено повноваженнями. Проте передання повноважень було обмеженим, оскільки все ще помітно загальну роль суду.

За допомогою загального (повторного) запровадження апеляції й позитивного принципу щодо дозволу на апеляцію (статті 24–27 Закону від 2015 року) законодавчі органи запровадили засіб правового захисту, що передбачає втручання суду в процес примусового виконання. Водночас зберігається можливість заперечення як засобу правового захисту. Проте правові положення щодо засобів правового захисту в Законі від 2015 року доволі складні, незрозумілі та непрозорі. На відміну від Закону від 2011 року, існує значна кількість видів позовів (апеляція та заперечення), які можна подати проти судових рішень про примусове виконання практично

<sup>32</sup> Верховний касаційний суд, Правова позиція № 8/2012; 25 вересня 2012 року.



в будь-який момент виконавчого провадження.

У Законі від 2015 року передбачено виключно короткі терміни й навіть дисциплінарні стягнення для суддів, які порушують установлені терміни. Однак ці терміни не можна вважати обґрунтованими. Беручи до уваги накопичення справ про заперечення, зростання кількості засобів правового захисту, наявних у розпорядженні сторін, виключно короткі терміни й розгляд у другій інстанції, система призвела до більшої тривалості проваджень.<sup>33</sup>

### 3.2.4. Судовий контроль і нагляд

За допомогою «стандартів професійної етики» (стаття 497 Закону від 2015 року) сербські органи законодавчої влади прагнули запровадити систему якості, яка визначатиметься через підзаконний акт Міністерства юстиції (див. також розділ 4). Мета підвищення якості надання послуг із примусового виконання тісно пов'язана зі зміною положень Кодексу професійної етики Палатою приватних судових виконавців, удосконаленням заходів, пов'язаних із дисциплінарними порушеннями, і застосуванням дисциплінарних санкцій. Розробка положень, що стосуються координації та компетенції Міністерства й Палати приватних судових виконавців із нагляду за професією, була важливим кроком на шляху до створення повністю дієвої й ефективної системи примусового виконання, яка є достовірною, прозорою та надійною.

Визначення стандартів якості для професії судового виконавця є потужним інструментом контролю, якщо його застосовувати відповідним чином. Він забезпечує контроль за межами засобів правового захисту, а отже, виконує профілактичну функцію: система якості, що ефективно та дієво впроваджується й контролюється, повинна мати позитивний вплив на використання засобів правового захисту в системі примусового виконання.

Ось чому баланс між моніторингом і контролем системи саморегулювання за допомогою профілактичних заходів (запровадження професійних стандартів, ефективних дисциплінарних заходів, моніторингу й контролю, етичних стандартів) з одного боку, і ефективним захистом через судовий контроль і засобами правового захисту (апеляція та заперечення, зустрічний позов у виконавчому провадженні тощо) з іншого боку, мають велике значення для функціонування ефективної системи примусового виконання.

Профілактичний періодичний перегляд потоку справ буде набагато ефективнішим для уникнення тривалих судових проваджень, ніж судовий контроль за допомогою широкої системи засобів правового захисту.

На нашу думку, втручання суду у процес примусового виконання має зосереджуватися на справах, де йдеться про чесність або справедливість виконавчих проваджень.<sup>34</sup> Надаючи обмежені засоби правового захисту (запровадження апеляцій), основну увагу потрібно приділяти профілактичній стороні системи контролю – професійним стандартам, ефективному нагляду, кодексу професійної етики й дисциплінарним процедурам. Втручання суду має обмежуватися справами, де йдеться про чесність або справедливість виконавчого провадження.

Загальний висновок полягає в тому, що попри ясний і законний намір сербських органів законодавчої влади розширити контроль над процедурами, які здійснюють органи першої інстанції (суд і судовий виконавець), і намір об'єднати судову та виконавчу практику, ретельний баланс між профілактичними інструментами (професійні стандарти тощо) та інструментами реагування (засоби правового захисту) як методами контролю за системою (яка саморегулюється), імовірно, матимуть більш позитивний системний результат як для виконавчої, так і для судової системи, ніж запровадження засобів правового захисту щодо практично будь-якого рішення, ухваленого у процесі примусового виконання.

Судовий контроль, як це визначено в Законах від 2011 та 2015 років, вказує на слабкість системи, яка значною мірою зосереджується на судовому контролі за допомогою засобів правового захисту:

- виконавче провадження стало більш неефективним через численні можливості боржника втручатися у процес примусового виконання не з матеріальних причин, а дуже часто й з тактичних причин (затримка);

<sup>33</sup> На основі Закону від 2011 року у 2013 році до судів першої інстанції надійшло 36 945 заперечень. Рішення було ухвалено лише щодо 28 703 проваджень про заперечення (78%). У 2016 році до судів надійшло 18 741 заперечень. Рішення було ухвалено лише в 7312 справах (Джерело: звіт Analiza Sistema Izvršenja U Postupcima Pred Javnim Izvršiteljima U 2016. Godini та щорічні звіти приватних виконавців. Закон зобов'язує судових виконавців щорічно подавати такі звіти)

<sup>34</sup> Гарним прикладом непотрібного втручання судів у процес примусового виконання в Україні є пункт 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».



- ▶ судова система (яка зараз характеризується високим ступенем неефективності й великою кількістю справ про примусове виконання) була перевантажена провадженнями, заснованими на новій системі засобів правового захисту. Це призводить до зростання неефективності;
- ▶ сторони виконавчого провадження зіткнулися з додатковими витратами у зв'язку із судовими провадженнями, пов'язаними із засобами правового захисту;
- ▶ терміни, встановлені для ухвалення рішень у процесі використання засобів правового захисту, були нереалістичними, враховуючи тривалість звичайних судових проваджень і проваджень щодо заперечення;
- ▶ зацікавленість кредиторів у швидкому задоволенні позовних вимог перебуває під загрозою. Це впливає (переважно) на покращення ділового й інвестиційного клімату.

### 3.3. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Португалія

Португальська система приватних виконавців була запроваджена у 2003 році. Однак недостатньо уваги було приділено створенню належної професійної нормативної бази або системи контролю. У більшості країн, що вводять приватну систему, також існують чіткі правила нагляду за виконанням професійних обов'язків і дисциплінарні санкції. Крім того, приватний виконавець і надалі мав отримати дозвіл від суду для здійснення низки заходів у процесі примусового виконання. Організація такої комунікації виглядала складним завданням, що ставало причиною численних затримок.

Після фінансової кризи у 2011 році влада Португалії звернулася за фінансовою допомогою до Міжнародного валютного фонду (МВФ), Європейського центрального банку (ЄЦБ) та Європейської комісії (ЕК) для підтримки своєї програми економічних реформ. Заходи, які Португалія взяла на себе зобов'язання здійснити, щоб отримати фінансову підтримку, стосувалися реструктуризації системи примусового виконання.

Реформа виконавчої системи була необхідною для стимулювання економічного розвитку та зростання. Виникла значна кількість незавершених виконавчих проваджень, яка постійно збільшувалася; середня тривалість завершення виконавчих проваджень збільшилася з 15 місяців у 1991 році до 45 місяців у 2009 році; багато проваджень тривали понад п'ять років, а в значній кількості проваджень не було дій понад 12 місяців. Позитивним моментом є наявність добре розвиненої IT-інфраструктури (Citius) у правовій системі. Ця система дозволила аналізувати роботу судової системи, зокрема виконання судових рішень.

За підтримки працівників МВФ, ЕК і ЄЦБ португальська влада почала реформу судової системи, зокрема процедури виконання судових рішень. Основна увага приділялася не лише вдосконаленню правової бази, але й організації залучених установ і управлінню ними.

Це питання також пов'язане із судовим контролем.<sup>35</sup> Португальська система грає керівну роль у виконанні судових рішень. Це стало основною причиною затримок: судова практика та правові норми були досить складними. Наприклад, певні заходи примусового виконання вимагали (безперервного) втручання суду (наприклад, у разі арешту банківського рахунку).

Після реформи судовий контроль залишився, але став ефективнішим.

- Щодо незавершених справ про примусове виконання (у травні 2011 року їх було 1,2 мільйона):
  - ▶ було створено робочу групу, до якої увійшли представники Вищої судової ради, Палати приватних судових виконавців і Міністерства юстиції;
  - ▶ робоча група розглядала всі незавершені справи про примусове виконання в індивідуальному порядку. Усі справи, які були неактивними або очікували на розгляд протягом більш тривалого періоду (через відсутність активів), були закриті;<sup>36</sup>
  - ▶ було покращено деякі адміністративні процедури: наприклад, було скасовано вимогу щодо наявності судового наказу, який засвідчує несплату за повернення ПДВ.
- Підвищення ефективності виконавчого провадження в нових справах про примусове виконання:
  - ▶ у 2015 році було запроваджено новий виконавчий інструмент (PEREX). Він дозволяє кредитору ще до примусового виконання перевірити активи боржника. У разі відсутності

<sup>35</sup> Варто зазначити, що реформа стосувалася не лише виконавчого процесу. Суттєву реформу провели і в цивільному судочинстві.

<sup>36</sup> Законодавчий декрет № 4 від 2013 року

- в боржника (цінних) активів примусове виконання не буде ініційовано;
- доступ до системи управління справами (про примусове виконання) CITIUS як і раніше дозволяє судам цілодобово контролювати такі справи загалом і в кожному конкретному випадку;
- приватні судові виконавці можуть працювати більш незалежно, ніж суди. Зменшено кількість судових постанов;
- створено нове незалежне агентство (СААЖ) для нагляду й контролю за діями виконавців. Доступ агентства до системи управління справами Citius дає змогу здійснювати постійний контроль за роботою виконавців.

### 3.4. Судовий контроль у державах-членах Ради Європи: Нідерланди

#### Судовий контроль

У питаннях судового контролю за примусовим виконанням у Нідерландах необхідно усвідомлювати різницю між:

1. Роллю судів у врегулювання спорів у процесі примусового виконання;
2. Роллю судової влади у зв'язку з поведінкою судового виконавця.

#### *1. Роль судів у врегулюванні спорів у процесі примусового виконання*

Спори в процесі примусового виконання регулюються статтею 438 Цивільного процесуального кодексу Нідерландів. Згідно з цим положенням, боржник може вимагати припинити або тимчасово зупинити примусове виконання. Для прикладу, спір може стосуватися значущості та сфери дії документа, що підлягає виконанню, впливу фактів, виявлених після винесення судового рішення (документа, що підлягає виконанню), чинності арешту або питання про право власності на заарештовані активи.

Спір про примусове виконання може стосуватися тільки фактів і обставин, пов'язаних із примусовим виконанням (у тому числі заяви про те, що борг вже сплачено).

У спорі про примусове виконання боржник може стверджувати, наприклад, що судовий виконавець зловживає своїми правами або що арешт непропорційний судовому рішенню. На цьому етапі боржник (сторона, стосовно якої вживають заходів примусового виконання) не може висувати ніяких подальших істотних заперечень проти судового рішення. Для цього він повинен ініціювати провадження за запереченням, апеляційною або касаційною скаргою, які є засобами правового захисту.

Важливо відзначити, що судовий виконавець також може звернутися безпосередньо до судових органів, якщо в процесі примусового виконання виник спір, що вимагає рішення суду.

Суд із територіальною юрисдикцією – це суд, який компетентний відповідно до загальних норм закону про юрисдикції. Це суд у територіальній юрисдикції, у межах якої накладено або буде накладено арешт, суд у територіальній юрисдикції, у межах якої розташоване відповідне майно, або суд у територіальній юрисдикції, у межах якої відбуватиметься примусове виконання.

Окружний суд має юрисдикцію розглядати всі спори про примусове виконання, незалежно від того, який суд виніс рішення, що має бути виконано. Це означає, що окружний суд також компетентний у разі винесення рішення Апеляційним судом або Верховним судом Нідерландів.

Спори про примусове виконання зазвичай врегульовуються в порядку спрощеного провадження. Рішення ухвалюють відразу або протягом кількох днів.

#### *2. Роль судової влади у зв'язку з поведінкою судового виконавця*

Судовий виконавець і його заступники Нідерландах підпадають під дію дисциплінарного закону у зв'язку з будь-якою дією чи бездіяльністю в разі порушення положень Закону Нідерландів про судових виконавців, а також будь-якою дією чи бездіяльністю, які не відповідають нормам діяльності судового виконавця або заступника судового виконавця. У першій інстанції ці дисциплінарні провадження здійснює Дисциплінарний комітет.

Дисциплінарний комітет (стаття 35 Закону Нідерландів про судових виконавців) складається з п'яти членів, включно з головою, і десяти заступників членів, зокрема двох або більше заступників голови. Трьох членів, включно з головою, а також шість заступників, включно із заступником голови, призначає міністр юстиції з-поміж працівників судової системи.

Роль судової влади в дисциплінарних провадженнях значна:

- ▶ рішення має ухвалювати комісія, що складається принаймні з трьох членів, з яких щонайменше два члени повинні бути працівниками судової системи (стаття 37 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- ▶ якщо голова (який є працівником судової системи) вважає, що скаргу або заяву можна врегулювати мировою угодою, він збирає разом скаржника, міністра юстиції та відповідного судового виконавця, щоб спробувати цей вид урегулювання (стаття 37 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- ▶ Дисциплінарний комітет (більшість членів якого є працівниками судової системи) уповноважений, незалежно від того, чи це відбувається на запит міністра юстиції, ради Нідерландської палати приватних судових виконавців або наглядового органу, ще до ухвалення рішення щонайбільше на шість місяців (цей період можна продовжити ще на шість місяців) усунути від виконання обов'язків судового виконавця, щодо якого виникла серйозна підозра в тому, що він учинив одну з дій або бездіяльність, які не відповідають нормам щодо діяльності судового виконавця або його заступника (Стаття 38 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- ▶ без подальшого розслідування Дисциплінарним комітетом голова (член судової системи) може своїм мотивованим рішенням відхиляти явно неприйнятні та явно необґрунтовані скарги, а також скарги, які, на його думку, не мають достатніх наслідків (стаття 39 Закону Нідерландів про судових виконавців);
- ▶ апеляцію на рішення Дисциплінарного комітету щодо скарги на судового виконавця розглядає відділ Апеляційного суду Амстердаму, якому доручено слухати цивільні справи. Членами Апеляційного суду є тільки представники судової системи (стаття 45 Закону Нідерландів про судових виконавців).

## Нагляд

### Управління з фінансового нагляду

Нідерландська система покладає відповідальність за моніторинг бухгалтерського обліку та фінансової поведінки судових виконавців на незалежний державний орган (Управління з фінансового нагляду), а не тільки на професійну асоціацію судових виконавців. Службі з фінансового нагляду доручають усі розслідування ділової й особистої документації судових виконавців (стаття 32 Закону Нідерландів про судових виконавців). Відповідно до законодавства Нідерландів (стаття 30А Закону Нідерландів про судових виконавців), цей наглядовий орган уповноважений вимагати надання відомостей про особисті дані й документи тією мірою, у якій вони пов'язані з веденням особистих фінансових справ судового виконавця.

Якщо під час здійснення перевірки Управління з фінансового нагляду помічає факти або обставини, що дають підстави для застосування дисциплінарних заходів, воно може подати скаргу до Дисциплінарного комітету (який, як уже згадувалося, здебільшого складається з представників судової системи). На порушника також може бути накладено адміністративний штраф і видано постанову про накладення штрафу. Штрафи відповідають тим, що зазначені в Кримінальному кодексі (стаття 30В Закону Нідерландів про судових виконавців).

### Функції аудитора

У статтях 17 і 31 Закону Нідерландів про судових виконавців зазначено:

#### Стаття 17

*Судовий виконавець повинен вести записи щодо своєї роботи й комерційних активів. Ці записи завжди мають відповідати його правам і обов'язкам. Він також повинен вести записи щодо свого особистого майна із зазначенням загальної вартості спільного майна в шлюбі або зареєстрованому партнерстві. Щорічно судовий службовець складає баланс своїх комерційних і особистих активів, а також звіт про доходи та витрати у зв'язку зі своїм бізнесом.*

#### Стаття 31

*Протягом шести місяців після закінчення кожного фінансового року судовий виконавець повинен подати в Управління з фінансового нагляду документи, зазначені в Розділі 17, [...], які повинні мати принаймні характер оцінки щорічних активів компанії.*

Важливо відзначити, що ці положення також стосуються особистих записів судового виконавця. Судовий виконавець повинен розкривати свої особисті фінансові активи та зобов'язання, а

також активи свого бізнесу. Оскільки кредитори дуже покладаються на судового виконавця, дозволяючи йому розпоряджатися належними їм коштами, фінансова чесність судового виконавця повинна бути безсумнівною. Якщо особисті активи судового виконавця стають неналежними, існує ризик того, що він може тимчасово привласнити кошти клієнтів для покриття своїх особистих боргів або витрат. Через це судові виконавці, які відчують особисті фінансові труднощі, потребують пильнішої уваги та викликають занепокоєння в регуляторних органах. Потребу в ретельнішому вивченні не можна виявити без знання особистого фінансового становища виконавця. Отже, деяка інформація про особистий фінансовий стан виконавця має вирішальне значення для гарантування безпеки коштів клієнтів і суспільної довіри до виконавця. Через це судовий виконавець повинен розкривати свої особисті фінансові активи й зобов'язання, а також фінансові активи свого бізнесу.

#### *Зобов'язання щодо звітності*

Крім річних звітів, у Нідерландах також запроваджено частішу звітність. Вона також є обов'язковою, хоча й передбачає інший зміст.

Хоча зараз нідерландське законодавство не вимагає частішої звітності, Національна палата приватних судових виконавців вирішила, що необхідний постійний контроль за (фінансовою) звітністю судових виконавців. Палата приватних судових виконавців Нідерландів ухвалила регламент, згідно з яким кожен судовий виконавець повинен кожних три місяці подавати в Управління з фінансового нагляду:

- (1) огляд ліквідності і платоспроможності офісу;
- (2) огляд коштів, отриманих від імені кредиторів.

Внутрішній облік і організацію кожного офісу також регулярно перевіряє Управління з фінансового нагляду; цю офіційну перевірку проводять частіше, якщо виникають проблеми зі звітами про ліквідність і платоспроможність, тож звіти за три місяці є важливим доповненням до системи щорічної звітності.

Коли нагляд за фінансами судових виконавців здійснюється тільки на щорічній основі, існує значна небезпека того, що громадськості загрожуватиме небезпека з боку виконавців у зоні ризику банкрутства, загроза неналежного використання коштів і шахрайства. Таким чином, доповнення обов'язкових за законом звітів вимогою щодо частішої звітності на вимогу асоціації грає значну роль у забезпеченні довіри громадськості до системи примусового виконання.

У разі виникнення проблем Управління з фінансового нагляду може подати скаргу до Дисциплінарного комітету.

#### *Професійні стандарти*

Нідерланди вже кілька років тому запровадили професійні стандарти в цій професії. Ці стандарти перевіряють кожних 2 роки. Аудит завершується видачею аудиторського висновку, який дійсний протягом двох років. Аудиторський висновок буває позитивним або негативним. У разі негативного результату виконавцю дають час для виправлення та коригування недоліків. Для максимальної прозорості та системності аудити проводить незалежна організація. Національна палата уповноважила цю організацію проводити індивідуальні аудити.

#### *Призначення неназваного адміністратора (стаття 33А Закону Нідерландів про судових виконавців)*

Якщо безперервність діяльності судового виконавця може бути порушено через спосіб операційного управління, голова Дисциплінарного комітету може ех офіціо, після подання скарги або на запит Палати чи Управління з фінансового нагляду, вислухавши судового виконавця, призначити неназваного адміністратора на термін до одного року.

Цей неназваний адміністратор дає поради й консулює судового виконавця під час його операційного управління, а також уповноважений давати судовому виконавцю обов'язкові вказівки у зв'язку з цим. Гонорар неназваного адміністратора оплачує судовий виконавець.

Голова Дисциплінарного комітету, який є представником судової системи, може давати неназваним адміністраторам вказівки щодо адміністрування. Він завжди має право тимчасово або повністю припинити адміністрування, незалежно від того, чи просить про це судовий виконавець.

## 4. Моніторинг і контроль у межах професії приватних судових виконавців

### 4.1. Моніторинг і контроль

Як описано в розділі 2, обговорюючи систему нагляду й контролю, потрібно розрізняти нагляд і контроль:

- нагляд за діяльністю – це процес, за допомогою якого орган влади робить зауваження виконавцеві щодо його методів роботи (проблеми з графіком дій, невічливість тощо); це різновид спрощеного контролю, який не передбачає справжнього розгляду скарги, але має на меті гарантувати правильне здійснення правосуддя;
- контроль за діяльністю означає контроль за законністю дій, які вчиняють виконавці.

Виникає запитання: хто відповідає за нагляд і контроль? З міжнародного погляду, до моніторингу і контролю можна залучити різні органи.

Коли мова йде про *зовнішній* нагляд (поза професією), міністерство юстиції або суди, здається, є найпоширенішим органом. Однак можливе залучення й інших органів влади. Наприклад, у Нідерландах існує незалежне державне агентство (Управління з фінансового нагляду), яке відповідає за контроль над професією.

Оскільки в більшості країн професійний орган (Палата) є самоврядним і регулятивним органом, другим, *внутрішнім* органом, зазвичай є професійна асоціація. Передумовами для такої ролі Палати: (1) обов'язкове членство всіх (заступників) судових виконавців; (2) повноваження Палати на спостереження й контроль регулюються законом.

Необхідна координація між органами зовнішнього та внутрішнього контролю. Координація не обов'язково передбачає співпрацю. Обидва органи можуть працювати незалежно або паралельно один одному. У державах-членах Ради Європи із системою приватного виконання модель переважно заснована на поділі обов'язків із моніторингу та контролю між двома різними органами: внутрішнім механізмом (професійним органом) і зовнішнім механізмом (Міністерством юстиції або спеціальним органом). Таким чином, навіть, якщо це й не зможе запобігти можливому протекціоністському ставленню та практиці (принаймні внутрішнім) або зловживанням з боку органу моніторингу та контролю (принаймні зовнішні), то хоча б зменшить такі явища.

Внутрішній і зовнішній органи повинні координувати свої зусилля для досягнення більшої ефективності, але разом з тим мають працювати незалежно та паралельно, зберігаючи свою автономію.

У кожному органі, як і в кримінальному праві, має бути поділ на тих, які займаються розслідуванням (збір даних), і тих, які ухвалюють рішення на основі зібраних даних (коригувальні заходи).

Хто здійснює контроль? Як правило, в одній країні залучені різні органи.

**Таблиця 1. Хто здійснює контроль за діяльністю?**

|                                                                                                    | Європа |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Самі представники цієї професії через професійний орган, що складається лише із судових службовців | 16     |
| Професійний орган, що складається із судових службовців та інших фахівців                          | 5      |
| Професійна організація, до складу якої не входять судові службовці                                 | 2      |
| Міністерство юстиції                                                                               | 17     |
| Прокурор або аналогічний орган                                                                     | 6      |
| Компетентний суддя                                                                                 | 11     |
| Спеціальна юрисдикція                                                                              | 2      |
| Органи поліції                                                                                     | 2      |
| Спеціальний орган чи адміністрація                                                                 | 2      |
| Інші                                                                                               | 2      |

\* Кількість країн; можливі різні відповіді



**Таблиця 2. Хто здійснює контроль за діяльністю?**

|                                                                                                    | Європа                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Самі представники цієї професії через професійний орган, що складається лише із судових службовців | Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Шотландія, Іспанія, Франція, Угорщина, Латвія, Литва, Люксембург, Північна Македонія, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія                |
| Професійний орган, що складається із судових службовців та інших фахівців                          | Естонія, Грузія, Молдова, Словенія, Чеська Республіка                                                                                                                                                |
| Професійна організація, до складу якої не входять судові службовці                                 | Словенія, Швейцарія (кантон Женева)                                                                                                                                                                  |
| Міністерство юстиції                                                                               | Німеччина, Англія та Уельс, Болгарія, Шотландія, Фінляндія, Грузія, Італія, Литва, Північна Македонія, Молдова, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія, Швейцарія (кантон Женева), Чехія |
| Прокурор або аналогічний орган                                                                     | Бельгія, Шотландія, Грузія, Італія, Люксембург, Швейцарія (кантон Женева)                                                                                                                            |
| Компетентний суддя                                                                                 | Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Шотландія, Грузія, Угорщина, Північна Македонія, Португалія, Румунія, Словенія, Чеська Республіка                                                                |
| Спеціальна юрисдикція                                                                              | Португалія, Словенія, Швейцарія (кантон Женева)                                                                                                                                                      |
| Органи поліції                                                                                     | Грузія, Словаччина                                                                                                                                                                                   |
| Спеціальний орган чи адміністрація                                                                 | Норвегія, Нідерланди, Швеція                                                                                                                                                                         |
| Інші                                                                                               | Фінляндія, Швеція                                                                                                                                                                                    |

\* Кількість країн; можливі різні відповіді

Роль судів в основному стосується суперечок щодо примусового виконання (засобів правового захисту) і дисциплінарних проваджень. Винятком є Латвія, де активно залучений окружний суд. З 2012 року справи судового виконавця контролює суддя, призначений головою окружного суду. Суд може доручити судовому виконавцю усунути будь-які упущення або помилки.

#### 4.2. Які види діяльності контролюються і ким

У виконавчій системі важливе значення має завоювання й підтримання довіри громадськості. Це означає, що надійність моніторингу та контролю є важливим елементом надійності судового виконавця. Відповідно до європейських стандартів, це означає, що система моніторингу та контролю повинна бути прозорою й передбачуваною:

- необхідно встановити чіткі стандарти, на які можна буде орієнтуватися;
- комплексний і чіткий розподіл ролей і обов'язків у системі моніторингу та контролю;
- постійне підвищення обізнаності громадськості, щоб полегшити розуміння та використання механізмів подання скарг громадськістю.

Кодекси професійної етики використовуються як довідковий інструмент для визначення проступків. Однак держави також можуть зробити інші законодавчі та внутрішні правила, що регулюють систему моніторингу й контролю, загальнодоступними. Те саме стосується звітів про висновки органів контролю.

**Таблиця 3: Які види діяльності підлягають контролю?**

|                                                                                  | Європа |
|----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Уся професійна діяльність згідно із законом                                      | 23     |
| Частина професійної діяльності згідно із законом                                 | 2      |
| Помилки або зловживання, які могли бути здійснені під час професійної діяльності | 16     |
| Невиконання або надмірно тривале виконання обов'язків                            | 15     |
| Невиконання рішень, ухвалених проти органів державної влади                      | 8      |

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| Надмірні витрати або збори              | 18 |
| Незаконні дії                           | 19 |
| Відсутність або брак інформації         | 9  |
| Бухгалтерський облік судового виконавця | 14 |
| Інше (укажіть):                         | 1  |

\* Кількість країн; можливі різні відповіді

#### Як здійснюється контроль?

**Таблиця 4: Як здійснюється контроль?**

|                                                                                 | Європа |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Його можна здійснювати в будь-який час                                          | 18     |
| За певних обставин контроль може відбутися позачергово                          | 13     |
| Заходи контролю, що ґрунтуються на законі, здійснюються в установленому порядку | 10     |
| Контроль здійснюють на запит                                                    | 22     |

\* Кількість країн; можливі різні відповіді

У всіх країнах контроль можна здійснювати в будь-який час (регулярний контроль). Проте його також можна здійснювати на запит сторін виконавчого провадження, суду або Міністерства юстиції тощо:

**Таблиця 5: Хто здійснює контроль?**

| Отримано від                                                                    | Європа                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Громадянина, за звичайним запитом                                               | Шотландія, Іспанія, Естонія, Грузія, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Швеція                                                                                                                                      |
| Громадянина за детальним і мотивованим запитом (тобто після подання скарги)     | Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Іспанія, Естонія, Фінляндія, Угорщина, Латвія, Литва, Північна Македонія, Молдова, Нідерланди, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словаччина, Словенія, Швеція, Швейцарія (кантон Женева) |
| Іншого судового виконавця за детальним і мотивованим запитом                    | Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Естонія, Грузія, Литва, Молдова, Нідерланди, Португалія, Румунія, Словенія                                                                                                                       |
| Професійного органу судових виконавців                                          | Англія та Уельс, Бельгія, Болгарія, Естонія, Франція, Грузія, Угорщина, Латвія, Молдова, Нідерланди, Португалія, Словаччина, Словенія,                                                                                               |
| Професійної організації, що не є організацією судових виконавців                | Бельгія, Іспанія, Естонія, Португалія, Словенія                                                                                                                                                                                      |
| Прокурора або аналогічного органу                                               | Естонія, Франція, Грузія, Угорщина, Латвія, Литва, Португалія, Румунія, Російська Федерація, Словенія, Швейцарія (кантон Женева)                                                                                                     |
| Компетентної юрисдикції                                                         | Естонія, Угорщина, Литва, Північна Македонія, Португалія, Словенія, Чехія                                                                                                                                                            |
| Спеціальної юрисдикції, що відповідає за контроль діяльності судового виконавця | Естонія, Грузія, Нідерланди, Португалія, Словенія                                                                                                                                                                                    |
| Міністерства юстиції                                                            | Англія та Уельс, Болгарія, Шотландія, Естонія, Франція, Угорщина, Латвія, Північна Македонія, Молдова, Нідерланди, Румунія, Словаччина, Словенія, Чехія                                                                              |
| Органів поліції                                                                 | Шотландія, Естонія, Грузія, Литва, Румунія, Словенія, Чехія                                                                                                                                                                          |

## 5. Висновки та рекомендації

### *Роль суду у виконавчих провадженнях*

У більшості держав-членів Ради Європи, де діє система примусового виконання самозайнятими судовими виконавцями, відповідно міжнародних стандартів (наприклад, керівних принципів СЕРЕJ 78–79), завдання нагляду покладено на орган виконавчої влади. У країнах із системою, що аналогічна українській (з державними та самозайнятими судовими виконавцями), роль судів у процесі примусового виконання досить обмежена й переважно зосереджується на справах, де йдеться про чесність або справедливість виконавчого провадження.

З метою ухвалення рішення про таку чесність або справедливість виконавчого провадження держави запровадили системи засобів правового захисту а posteriori, а саме винесення рішення в разі порушень під час процесу примусового виконання, заперечення проти примусового виконання або арешту, рішення щодо оскарження дій судового виконавця або інших питань, піднятих судовим виконавцем, сторонами або третіми особами.

Основні положення про засоби правового захисту в Україні можна знайти в розділі 10 Закону «Про виконавче провадження» та статті 36 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». Дійсно, сторони виконавчого провадження, використовуючи засоби правового захисту, повинні мати можливість оскаржувати невиконання або заходи з примусового виконання. Однак такі оскарження не повинні зупиняти або затримувати виконавче провадження: неправильне використання засобів правового захисту є основною причиною накопичення невиконаних рішень і однією з основних проблем, визначених у судовій практиці ЄСПЛ. Чіткими мають бути і засоби правового захисту, і роль судів. За певних обставин затримка у виконанні судового рішення може бути виправдана, але вона не може бути такою, що обмежує суть права, яке захищається відповідно до пункту 1 статті 6 ЄКПЛ.<sup>37</sup> У зв'язку з цим важлива роль судів і обов'язково необхідна чітка нормативно-правова база.

Законодавчий орган України може розглянути питання про перегляд положень, що стосуються використання засобів правового захисту. У зв'язку з цим корисним може бути досвід перегляду засобів правового захисту в Сербії.

- Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» (пункт 1 статті 72), суд, який видав документ, що підлягає виконанню, також має право оскаржити рішення про виконавче провадження. Це може поставити під сумнів неупередженість рішення за апеляційною скаргою, його ухвалюватимуть колеги судді, який виніс оскаржуване рішення. Очевидно, ті самі судді, які допустилися помилок під час ухваленні рішення в першій інстанції, повторять ці помилки, виносячи рішення в другій інстанції. Крім того, існує дуже важливе питання суперечливих рішень, ухвалених тим самим судом, оскільки немає можливості створити єдину практику.
- Добре організована система судового контролю повинна уникати необґрунтованих зупинок або затримок виконання. Але такі терміни мають бути розумними: у Сербії термін у 5 робочих днів здавався обмежувальним. Зібрати й надати докази в такий період часто було неможливо. До такого ж висновку можна дійти й у випадку крайнього терміну тривалістю 10 днів в Україні.
- Система в Сербії спиралася на налагоджену систему вручення документів. Однак на практиці з правильним врученням документів виникає безліч проблем. Така сама ситуація в Україні. Відповідно до статті 28 Закону України «Про виконавче провадження», судовий виконавець передає сторонам та іншим учасникам виконавчого провадження копії постанов та інших документів виконавчого провадження за допомогою звичайної пошти або кур'єрської доставки. Винятком є документи про відкриття виконавчого провадження, рішення про повернення виконавчого листа кредитор, повідомлення кредитора про повернення виконавчого листа без прийняття його до виконання: ці документи надсилаються рекомендованим листом із повідомленням про вручення. Боржник вважається повідомленим про відкриття виконавчого провадження, якщо «на адресу, указану у виконавчому документі, було надіслано повідомлення». Немає гарантії, що сторони дійсно отримали документи, а це суперечить міжнародним стандартам.

<sup>37</sup> Див. рішення в справах «Фуклев проти України» (Fuklev v. Ukraine), ЄСПЛ, 7 червня 2005 року, № 71186/01 і «Янкуловські проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Jankulovski v. FYROM), ЄСПЛ, 3 липня 2008 року, № 6906/03. Іншим прикладом є справа «Паком Слободан Дуел проти Колишньої Югославської Республіки Македонія» (Pakom Slobodan Dooel v. FYROM), ЄСПЛ, 21 липня 2010 року, № 33262/03. Також див.: Рекомендацію 17/2003 відповідно до пункту III.1.F: «Виконавче провадження не має відкладатися, якщо для цього немає причин, передбачених законом. Відкладення виконання може бути предметом оскарження в суді».

Суд має втручатися в процес примусового виконання здебільшого у випадках, коли йдеться про доброчесність або справедливість виконавчих проваджень.<sup>38</sup> Надаючи засоби правового захисту, основну увагу потрібно приділяти профілактичній стороні системи контролю – професійним стандартам, ефективному нагляду, кодексу професійної етики й дисциплінарним провадженням.

Ретельний баланс між профілактичними інструментами (професійні стандарти тощо) та інструментами реагування (засоби правового захисту) як методами контролю за системою (яка саморегулюється), імовірно, матиме більш позитивний системний результат як для виконавчої, так і для судової системи, ніж запровадження засобів правового захисту щодо практично будь-якого рішення, ухваленого у процесі примусового виконання.

Насамкінець, додамо зауваження щодо дискреційних повноважень Державної виконавчої служби України. Такі повноваження не відповідають досвіду інших країн. Помилки або відсутність інформації в документах, поданих до Державної виконавчої служби, або «нечіткі» формулювання в судових рішеннях (як зазначено в проєкті стратегії) потрібно адресувати суду. Це не має бути приводом для негайної відмови у виконанні судових рішень.

#### *Механізми моніторингу й управління*

У більшості країн приватні виконавці зобов'язані періодично подавати звіти про свою діяльність. У такому звіті може бути зазначено загальну кількість розглянутих справ; загальну кількість закритих справ або загальну кількість нерозглянутих справ на кінець року. Крім того, більшість країн зобов'язують судових виконавців подавати (фінансові) звіти про доходи, отримані в результаті примусового виконання, і загальну кількість позовів. Профілактичний періодичний перегляд потоку справ буде значно ефективнішим для уникнення тривалих судових проваджень, ніж судовий контроль за допомогою масштабної системи засобів правового захисту.

На противагу іншим державам-членам Ради Європи українські приватні судові виконавці не зобов'язані подавати періодичні звіти. Пункт 7 статті 27 Закону «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» у загальних формулюваннях стосується зобов'язання приватних судових виконавців подавати інформацію в Міністерство юстиції. Тут також потрібно відзначити важливість контролю над грошовими потоками/фінансовим становищем судового виконавця, щоб гарантувати:

- ▶ що гроші, передані приватному виконавцю у зв'язку з примусовим виконанням, передано кредиторам;
- ▶ відсутність дефіциту балансу на спеціальному рахунку (зараз не передбачено законодавством України);
- ▶ що приватний судовий виконавець не бере на себе жодних фінансових ризиків.

Якщо приватний судовий виконавець не виконує ці зобов'язання, це вважається дисциплінарним порушенням (у більшості країн це призводить до негайного усунення приватного судового виконавця від виконання обов'язків). У зв'язку з цим рекомендовано додати це положення як дисциплінарне порушення в Закон «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів».

#### *Запровадження професійних стандартів*

Законодавча база (Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і «Про виконавче провадження») і нормативна база, наприклад Кодекс професійної етики й Інструкція з організації примусового виконання рішень,<sup>39</sup> повинні служити довідковими документами для визначення бажаної поведінки та проступків. Крім того, важливо зазначити, що в низці європейських країн тим часом було (або буде) запроваджено професійні стандарти, набір норм якості, які потрібно впровадити в кожному окремому офісі судового виконавця, і основу для аудиту таких офісів. Завдяки прискореному запровадженню «стандартів професійної поведінки» український законодавчий орган міг би запровадити систему, яка гарантує мінімальний рівень якості в кожному офісі.

Визначення стандартів якості для професії судового виконавця є потужним інструментом контролю, якщо здійснюється відповідним чином. Він забезпечує контроль за межами засобів правового захисту, а отже, виконує профілактичну функцію: система якості, що ефективно та

<sup>38</sup> Гарним прикладом непотрібного втручання судів у процес примусового виконання в Україні є пункт 2 статті 19 Закону України «Про виконавче провадження»: «Мирова угода між сторонами затверджується судом».

<sup>39</sup> Інструкція з організації примусового виконання рішень, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 року № 512/5 (далі – Інструкція)

дієво впроваджується й контролюється, повинна мати позитивний вплив на використання засобів правового захисту в системі примусового виконання.

Ось чому баланс між моніторингом і контролем системи саморегулювання за допомогою профілактичних заходів (запровадження професійних стандартів, ефективних дисциплінарних заходів, моніторингу й контролю, етичних стандартів) з одного боку, і ефективним захистом через судовий контроль і засобами правового захисту (апеляція та заперечення, зустрічний позов у виконавчому провадженні тощо) з іншого боку, мають велике значення для функціонування ефективної системи примусового виконання.

#### *Співпраця та координація в наглядовій діяльності*

Статус судових виконавців у державах-членах Ради Європи впливає на те, як організована система нагляду й контролю. Нагляд у державах-членах Ради Європи з такою ж системою, як і в Україні (з наявністю державних і самозайнятих судових виконавців), здійснюється і ззовні (зазвичай Міністерством юстиції), і зсередини (зазвичай Палатою приватних виконавців).

Дійсно, належний нагляд за процесом примусового виконання означає відповідальність і зусилля всіх залучених органів: національної організації (як-от Асоціація приватних судових виконавців), Міністерства юстиції та судів. Кожний орган має свою роль і відповідальність у системі моніторингу та контролю. В ідеалі координація діяльності з моніторингу здійснюється за допомогою обміну інформацією, спільного планування та спільної розробки політики представниками цих контрольних органів. Голова відповідного суду на території, на якій діє приватний судовий виконавець, може вимагати позачергового контролю на підставі отриманих сигналів. Зазвичай суд скеровує такі запити про контроль у зовнішні або внутрішні органи контролю.

Добре розвинена ІТ-система може покращити підзвітність через застосування показників та управлінської звітності.



## Список скорочень

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ЄСПЛ                    | Європейський суд з прав людини                                                                                                                                                                                                                            |
| Закон від 03.10.2017 р. | Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», ухвалений Верховною Радою України 03.10.2017 р. |
| Проект Положення        | Проект Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів», який підготували Державна судова адміністрація України та Міністерство юстиції України                                                                                              |
| ЄДРВД                   | Єдиний державний реєстр виконавчих документів                                                                                                                                                                                                             |

## Аналіз проєкту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів»

### Коротке резюме

**А**наліз підготовлено за результатами розгляду запропонованого Державною судовою адміністрацією України проєкту Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів (ЄДРВД).

Цей проєкт підзаконного нормативного акта було розроблено на виконання вимог Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», ухваленого Верховною Радою України 03.10.2017 р. Проєкт Положення має на меті визначити порядок функціонування та ведення Єдиного державного реєстру виконавчих документів, а також порядок внесення виконавчих документів до Єдиного державного реєстру виконавчих документів.

Для підготовки аналізу було поставлено завдання щодо проведення дослідження відповідності змісту проєкту Положення нормам чинного українського законодавства та відповідній судовій практиці в контексті відповідних стандартів Ради Європи щодо виконавчого провадження.

Аналіз, серед іншого, здійснювали за такими критеріями:

- оцінювання механізмів, передбачених проєктом Положення, і визначення основних функцій ЄДРВД, які мають стосунок до виконання заходів загального характеру, визначених у рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справах «Іванов/Бурмич»;
- визначення того, чи буде новий реєстр надавати достатню інформацію щодо кількості виконаних/невиконаних судових рішень і суми стягнень, зокрема судових рішень проти держави;
- оцінювання сумісності ЄДРВД з іншими наявними реєстрами, визначення можливості його подальшої інтеграції та/або взаємодії з Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою й іншими державними реєстрами;
- оцінювання сумісності реєстрів між собою й аналіз забезпечення зручності їх використання;
- забезпечення внесення всієї необхідної інформації в реєстри в електронній формі, а якщо це не відбувається, визначення передбаченої паперової стадії виконавчого провадження;
- визначення наявності в державних установах, які беруть участь у процесі виконання судових рішень, доступу до інформації, що міститься в ЄДРВД, і рівень такого доступу;
- оцінювання наявності в проєкті Положення механізму взаємодії між різними державними органами, які беруть участь у процесі виконання судових рішень, підготовка рекомендацій щодо вдосконалення цього механізму (за його наявності).

### Загальні висновки

Відповідаючи на запитання, що були поставлені консультанту, можна визначити, що в цілому запропонований проєкт Положення відповідає меті свого створення та може служити основою для подальшого його доопрацювання.

Основним недоліком проєкту Положення є недостатньо виражена концепція функціонування й використання ЄДРВД. Проведений аналіз проєкту Положення виявив неузгодженості в частині визначення програмно-системних засобів, за допомогою яких відбувається створення електронного виконавчого документа, і порядку використання веб-адреси такого документа в ЄДРВД.

Не виявлено взаємозв'язку між ЄДРВД та іншими реєстрами, зокрема Єдиним державним реєстром судових рішень і Автоматизованою системою виконавчого провадження під час аналізу проєкту Положення.

## Щодо внесення документів у ЄДРВД

У ЄДРВД не передбачено автоматичну інвентаризацію рішень, ухвалених проти держави, і автоматичний підрахунок суми заборгованості держави за такими рішеннями, а також не забезпечено швидке й автоматичне виконання рішень проти держави за результатами аналізу проєкту Положення.

Оскільки ЄДРВД має бути складовою Єдиної судової інформаційно- телекомунікаційної системи, потрібно впровадити доступні технічні можливості для створення автоматичного посилання в електронному виконавчому документі на відповідне рішення суду, на підставі якого його було видано, у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

## Щодо користування ЄДРВД

ЄДРВД має передбачати відкритість для користувачів і вільний пошук виконавчих документів за реквізитами.

Забезпечення законодавчої функції обліку судових рішень і виконавчих документів, а також надання інформації з реєстру, зумовлюють необхідність у запровадженні можливості автоматичного формування статистичних даних про виконавчі документи, зареєстровані в ЄДРВД. Окремо в ЄДРВД має бути передбачено систему обліку видачі та виконання виконавчих документів за рішеннями, винесеними в справах проти держави.

## Щодо заходів у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «Іванов/Бурмич»

Рекомендовано окремо визначити в ЄДРВД систему обліку видачі та виконання виконавчих документів за рішеннями, винесеними в справах проти держави. Існування цієї системи можливе у вигляді окремого підрозділу статистичного обліку з такими критеріями обліку інформації:

- ▶ назва суб'єкта владних повноважень, щодо якого винесено рішення;
- ▶ кількість винесених рішень і сума стягнення за ними (окремо кількість обов'язкових рішень);
- ▶ кількість виконаних рішень і сума стягнутих за ними коштів (окремо кількість виконаних обов'язкових рішень);
- ▶ період часу, за який винесено рішення, і період їх виконання.

## Вступ

Аналіз підготовлено в межах проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Автор Аналізу – Олексій Соломко, адвокат, радник і керівник напрямку виконавчого провадження ADER HABER.

Аналіз підготовлено на запит Державної судової адміністрації України з метою вивчення проєкту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів», який розробив цей державний орган і Міністерство юстиції України. Запит було скеровано Проєкту Ради Європи.

Проєкт Положення було розроблено на виконання вимог Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», ухваленого Верховною Радою України 03.10.2017 р.

Завданням дослідження було провести аналіз відповідності проєкту Положення нормам чинного українського законодавства та відповідній судовій практиці. Автор проаналізував функціонування ЄДРВД на основі стандартів Ради Європи в контексті виконавчого провадження як складової частини правосуддя. У зв'язку з цим аналіз, серед іншого, було здійснено за такими критеріями:

- ▶ оцінювання механізмів, передбачених проєктом Положення, і визначення основних функцій ЄДРВД, які мають стосунок до виконання заходів загального характеру, визначених у рішеннях ЄСПЛ у справах «Іванов/Бурмич»;

- визначення того, чи буде новий реєстр надавати достатню інформацію щодо кількості виконаних/невиконаних судових рішень і суми стягнень, зокрема судових рішень проти держави;
- оцінювання сумісності ЄДРВД з іншими наявними реєстрами, визначення можливості його подальшої інтеграції та/або взаємодії з Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою й іншими державними реєстрами;
- оцінювання сумісності реєстрів між собою й аналіз забезпечення зручності їх використання;
- забезпечення внесення всієї необхідної інформації в реєстри в електронній формі, а якщо це не відбувається, визначення передбаченої паперової стадії виконавчого провадження;
- визначення наявності в державних установах, які беруть участь у процесі виконання судових рішень, доступу до інформації, що міститься в ЄДРВД, і рівень такого доступу;
- оцінювання наявності в проєкті Положення механізму взаємодії між різними державними органами, які беруть участь у процесі виконання судових рішень, підготовка рекомендацій щодо вдосконалення цього механізму (за його наявності).

Під час підготовки аналізу як критерії оцінювання проєкту Положення було використано стандарти Ради Європи у сфері виконавчого провадження, закріплені в таких документах:

- Рішення №1369/Н46-36 (2020) Комітету міністрів Ради Європи щодо виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини в групі справ «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України»;
- Висновок №13 (2010) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль суддів у виконанні судових рішень»;
- Рекомендація №17 (2003) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про примусове виконання»;
- Рекомендація № 16 (2003) Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень та судових рішень в галузі адміністративного права».

Також у процесі підготовки аналізу було використано досвід Литовської Республіки в організації роботи державних реєстрів, які залучені в загальній системі виконання судових рішень.

## Загальні коментарі

Запровадження єдиних програмних комплексів для автоматизованої обробки й передавання інформації, яка створюється та використовується в процесі здійснення судочинства, триває в Україні понад 10 років. Першим у цьому процесі було впровадження Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень у 2004 році, який почав функціонувати повноцінно з 2009 року. Натомість ідея запровадження ЄДРВД є новою в українському законодавстві, адже попередніх аналогів чи варіантів подібних реєстрів не було.

Відповідно до Закону від 03.10.2017 р., Закон України «Про виконавче провадження» було доповнено новою статтею 3-1 «Єдиний державний реєстр виконавчих документів», у якій ЄДРВД визначено як систему (а не статичний набір даних), яка є автоматичною (тобто не передбачає існування паперової форми).

Закон України «Про виконавче провадження» (стаття 3-1) визначає такі основні завдання ЄДРВД:

- збирання електронних виконавчих документів,
- зберігання електронних виконавчих документів,
- захист електронних виконавчих документів,
- облік електронних виконавчих документів,
- пошук електронних виконавчих документів,
- надання інформації з реєстру.

Загальна процедура створення електронних виконавчих документів, їх внесення в ЄДРВД та пред'явлення до виконання, визначена в Законі України «Про виконавче провадження» (статті 3, 3-1, 4, 26), Цивільному процесуальному кодексі України (стаття 431), Господарському процесуальному кодексі України (стаття 327), Кодексі адміністративного судочинства України (стаття 373), інших законодавчих актах, які визначають процедуру видачі виконавчого документа:

- ▶ виконавчий документ викладають в електронній формі, використовуючи Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему та заповнюючи відповідні форми процесуальних документів, передбачених Положенням про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, після чого їх підписують електронним цифровим підписом;
- ▶ виконавчий документ скріплюють електронним цифровим підписом уповноваженої посадової особи та вносять у ЄДРВД не пізніше наступного дня з дня його видання, якщо законом не встановлено інший строк;
- ▶ протягом п'яти днів після набрання судовим рішенням законної сили виконавчий документ вносять у ЄДРВД, а його копію (текст), що містить інформацію про вебадресу цього документа в ЄДРВД, надсилають на офіційну електронну адресу стягувача або в разі її відсутності – рекомендованим чи цінним листом;
- ▶ виконавець розпочинає примусове виконання рішення на підставі виконавчого документа за заявою стягувача про примусове виконання рішення (по суті, виконавцю надають вебадресу виконавчого документа в ЄДРВД).

У цілому, запропонований проєкт Положення достатньо забезпечує нормативне регулювання визначених завдань щодо збирання, зберігання й обліку електронних виконавчих документів. Однак впровадження завдань щодо захисту й пошуку електронних документів, а також надання інформації з реєстру потрібно додатково нормативно описати.

Проведений аналіз проєкту Положення виявив неузгодженості в частині визначення програмно-системних засобів, за допомогою яких відбувається створення електронного виконавчого документа, і порядку використання вебадреси цього документа в ЄДРВД.

Під час аналізу проєкту Положення не було виявлено взаємозв'язку між ЄДРВД та іншими реєстрами, зокрема Єдиним державним реєстром судових рішень і Автоматизованою системою виконавчого провадження.

У ЄДРВД не передбачено автоматичну інвентаризацію рішень, ухвалених проти держави, і автоматичний підрахунок суми заборгованості держави за такими рішеннями, а також не забезпечено швидке й автоматичне виконання рішень проти держави за результатами аналізу проєкту Положення.

Внесення всієї необхідної інформації в ЄДРВД відбувається в електронній формі; проєкт Положення не передбачає можливість паперової фіксації інформації, що стосується функціонування ЄДРВД.

Відповідно до вказаного Закону від 03.10.2017 р., Закон України «Про виконавче провадження» було доповнено новою статтею 3-1 «Єдиний державний реєстр виконавчих документів».

Відповідно до підпункту 1 пункту 2 розділу 4 Закону від 03.10.2017 р., стаття 3-1 Закону України «Про виконавче провадження» набуває чинності через 30 днів із дня публікації Державною судовою адміністрацією України повідомлення про початок функціонування ЄДРВД у газеті «Голос України».

Відповідно до підпункту 10 пункту 2 розділу 4 Закону від 03.10.2017 р., Державній судовій адміністрації України було рекомендовано до 31 грудня 2017 року спільно з Міністерством юстиції України затвердити спільним нормативно-правовим актом Положення про Єдиний державний реєстр виконавчих документів.

Також відповідно до підпункту 10 пункту 2 розділу 4 Закону від 03.10.2017 р., Державній судовій адміністрації України було рекомендовано до 31 грудня 2018 року спільно з Міністерством юстиції України вжити заходів щодо створення ЄДРВД.

Оскільки вказані норми Закону від 03.10.2017 р. мають рекомендаційний характер, а закон не містить кінцевих термінів виконання, наданих законодавцем рекомендацій не було дотримано.

Під час аналізу проєкту Положення, пропозиції щодо дотримання загальних правил нормопроектувальної техніки було надано лише в межах технічного завдання, визначеного для підготовки цього аналізу.

## Окремі зауваження

### А. Загальні положення (розділ І)

Визначення термінів, які використовуються в проєкті Положення в окремих випадках призводить до їх неоднозначного тлумачення. При цьому необхідно відзначити обмежену кількість термінів, які застосовуються в цьому проєкті Положення.



Наведені визначення термінів «автоматизоване робоче місце» (АРМ) і «електронний кабінет» за своїм змістом означають одну функцію – забезпечення взаємодії користувача з ЄДРВД. Таким чином, використання цих термінів у змісті проєкту Положення потрібно конкретизувати відповідно до мети призначення цих термінів (наприклад, п. 2 розділу 3 передбачає альтернативні варіанти створення проєкту виконавчого документа: за допомогою електронного кабінету й за допомогою АРМ).

Запропоноване визначення терміна «керівник органу» за змістом і тлумаченням залишає невизначеність щодо розуміння слова «орган». По-перше, зміст цього поняття розшифровується як керівник юридичної особи. Через це виникає запитання, чому з усіх синонімічних визначень поняття юридичної особи було вибрано лише одне – орган.

По-друге, використання слова «орган» в усьому змісті проєкту Положення зумовлює можливість існування інших органів, окрім органів державної влади, що притаманно загальноновживаному застосуванню цього терміна в українському законодавстві.

Враховуючи єдине розуміння в судовій практиці України загальноновживаних термінів, як от «керівник», «керівник органу», постає питання доцільності окремого визначення такого розпливчастого терміну.

Визначення терміна «реєстратор» також містить відносно розмите поняття «уповноваженої особи органу». З огляду на те, що визначення змісту терміна «реєстратор» передбачає наявність посадових осіб, які видають документи або уповноваженні на внесення документів у реєстр, доцільність окремого визначення ще й «уповноваженої особи органу» є сумнівною.

Під час визначення кола осіб, яких охоплює термін «користувач», крім стягувача, включено також і його уповноваженого представника. Однак подальший зміст проєкту Положення не визначає випадки можливості використання функціоналу ЄДРВД представником стягувача. Відповідно до статті 14 Закону України «Про виконавче провадження», представник сторони (зокрема, представник стягувача) є окремою процесуальною особою. Ця обставина потребує коригування в змісті проєкту Положення для забезпечення можливості представникові стягувача самостійно користуватися ЄДРВД.

Підпункт 4 пункту 3 розділу I проєкту Положення передбачає ведення єдиних довідників, обов'язкових для використання всіма особами, що взаємодіють із реєстром. У зв'язку з цим, по-перше, виникає питання щодо доречності нормативного зобов'язання користуватися довідниками навіть у випадках, коли така необхідність відсутня.

По-друге, проєкт Положення не розтлумачує поняття цих довідників, хоча можна припустити, що мова йде про довідники, які використовуються в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі. Утім, враховуючи подальший зміст проєкту Положення, необхідність користування цими довідниками визначено тільки для реєстраторів.

З огляду на те, що ведення довідників забезпечується Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою, постає питання дійсної можливості забезпечення цієї функції окремо в ЄДРВД. В іншому випадку ці функції дублюватимуться або постане питання щодо джерел формування таких довідників.

Зазначена в підпункті 7 пункту 3 розділу I проєкту Положення функція інформаційної взаємодії ЄДРВД з іншими реєстрами та базами даних, на нашу думку, невиправдано обмежена лише державними органами. Наразі інформаційні бази даних і реєстри, які можуть взаємодіяти з ЄДРВД, також наявні в розпорядженні підприємств різних форм власності.

Визначена в п. 5 розділу I проєкту Положення необхідність укладення між користувачами реєстру та Державною судовою адміністрацією України відповідного договору про технічну й інформаційну підтримку, на наш погляд, нівелює мету функціонування ЄДРВД.

Для прикладу, одним із користувачів ЄДРВД може бути стягувач у виконавчому провадженні. У такому разі за логікою проєкту Положення, для здійснення своїх повноважень щодо можливості пред'явлення електронного виконавчого документа до виконання, потрібно буде спершу укласти відповідний договір із Державною судовою адміністрацією України.

Враховуючи тривалість процедури укладення/підписання договорів із державними суб'єктами, у такому випадку повністю нівелюється мета створення ЄДРВД – оперативність у скеруванні судових рішень (інших виконавчих документів) на виконання. До того ж, враховуючи те, що для більшості стягувачів відкриття виконавчих проваджень є разовою ситуацією, обґрунтовано постає питання про доцільність укладення таких договорів із метою одноразового стягнення.

Крім того, визначена в проєкті Положення умова про укладення договору, не виключатиме можливість стягнення плати з користувачів за надання послуг за договором.

Оскільки функціонування ЄДРВД передбачається за рахунок коштів із державного бюджету, доцільно забезпечити доступ всіх користувачів до функціоналу ЄДРВД без необхідності укладення відповідних договорів із Державною судовою адміністрацією України.

## **Б. Внесення документів у реєстр (розділи II – III)**

Пункт 1 розділу 2 проєкту Положення визначає перелік виконавчих документів, які підлягають внесенню в ЄДРВД. Однак цей перелік повністю повторює норму частини першої статті 3 Закону України «Про виконавче провадження», що очевидно є зайвим дублюванням вже наявної норми.

Зміст пункту 2 розділу 2 проєкту Положення є очевидним суперечливим, оскільки містить окремий стандарт щодо оформлення виконавчих документів, які видаються в порядку, передбаченому в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Оскільки Закон України «Про виконавче провадження» встановлює єдині вимоги до оформлення виконавчих документів (стаття 4), відступ від цих вимог є очевидним порушенням норми закону.

При цьому, пункт дев'ятий частини першої статті 4 Закону України «Про виконавче провадження» допускає зазначення у виконавчому документі інших даних, окрім тих, що визначені цією статтею. У зв'язку з цим, розв'язати цю проблему можна, додавши можливість внесення у виконавчий документ додаткових даних, окрім тих, які є обов'язковими.

Пункти 3 та 4 розділу 2 проєкту Положення передбачають формування в ЄДРВД реєстраційної картки для виконавчого документа, однак при цьому не визначено, яким чином це формування відбувається – автоматично чи вручну. З огляду на те, що цей виконавчий документ формується в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі, логічно було б підтвердити автоматичне перенесення необхідних даних у ЄДРВД (схоже питання виникає й під час аналізу положень пункту 1 розділу 3 проєкту Положення).

В іншому випадку буде очевидним факт відсутності взаємодії між Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою та ЄДРВД.

Пункт 5 розділу 2 проєкту Положення передбачає визначення статусу виконавчого документа. Відзначаючи інформативну користь цієї обставини, варто звернути увагу на невизначеність питання процедури присвоєння цього статусу: неясно, чи це відбувається вручну чи автоматично.

З огляду на те, що для автоматичного визначення цих статусів необхідна взаємодія ЄДРВД з Автоматизованою системою виконавчого провадження та Єдиним державним реєстром судових рішень, а порядок цієї взаємодії прямо не визначено в проєкті Положення, існує ймовірність того, що присвоєння вказаних статусів буде здійснюватися вручну. За цих обставин досить висока ймовірність помилки через людський чинник під час визначення статусу, а це означає можливість існування в реєстрі недостовірних даних.

Зазначення в пункті 1 розділу 3 проєкту Положення обов'язку щодо внесення документа в ЄДРВД не пізніше наступного дня після його видачі може мати об'єктивні перешкоди під час застосування у випадках, коли документ видано напередодні неробочого чи вихідного дня.

Крім того, цю норму бажано узгодити з положеннями процесуальних кодексів, які визначають, що внести виконавчий документ у Єдиний державний реєстр виконавчих документів потрібно протягом п'яти днів після набрання рішенням законної сили, і статті 4 Закону України «Про виконавче провадження» (виконавчий документ вноситься в ЄДРВД не пізніше наступного дня з дня його видачі).

Пункт 2 розділу 3 проєкту Положення передбачає створення виконавчого документа в ЄДРВД. Однак відповідні положення процесуальних кодексів (наприклад, стаття 327 Господарського процесуального кодексу України) передбачають створення виконавчого документа через заповнення відповідних форм, передбачених Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою.

Це саме зауваження стосується й заповнення відповідних форм у ЄДРВД (їх потрібно заповнювати в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі).

Подальші пропозиції, викладені в пункті 4 розділу 3 проєкту Положення покладають функції

реєстратора на адміністратора – реєстратор лише скеровує останньому виконавчий документ. Реєстрацію документа в ЄДРВД здійснює адміністратор упродовж невизначеного часу (проект Положення не визначає час для пересилання й обробки документа).

Таким чином, запропонований варіант реєстрації виконавчого документа в ЄДРВД не може вважатися прийнятним для визначення початку виникнення правовідносин між учасниками виконавчого провадження.

Зазначення в пунктах 6 і 7 розділу 3 проекту Положення необхідності прикріплення судових ухвал, що стосуються виконавчих документів, потребує визначення механізму вчинення цих дій.

Наданий у пункті 8 розділу 3 проекту Положення дозвіл на виправлення технічної помилки в реєстраційній картці потребує уточнення в частині визначення суб'єкта, який здійснюватиме це виправлення, і встановлення меж поняття технічної помилки (наприклад, такої, яка не вплине на зміст виконавчого документа).

## **В. Користування реєстром (розділи IV – VIII)**

Пункт 1 розділу IV проекту Положення передбачає можливість пред'явлення до виконання лише виконавчих документів зі статусом «не пред'явлено до виконання» або «виконання припинено». При цьому не враховуються ситуації, коли існує кілька виконавчих документів з однаковим змістом і реквізитами (наприклад, частина 5 статті 431 Цивільного процесуального кодексу України).

У зв'язку з цим, проект Положення має врахувати вказані випадки можливості одночасного виконання кількох виконавчих документів однакового змісту.

Це саме стосується й визначеної в п. 2 розділу IV проекту Положення заборони одночасного подання кількох заяв за одним виконавчим документом.

Відзначаючи позитивну пропозицію розробників проекту Положення (пункти 2–4 розділу IV проекту Положення) стосовно можливості подання державним виконавцям електронної заяви про прийняття виконавчого документа до виконання, необхідно звернути увагу на належність цієї функції саме до ЄДРВД.

Зокрема, Закон України «Про виконавче провадження» не передбачає наявності цієї функції в цьому реєстрі. Однак жодний інший реєстр, що дотичний до функції виконання судових рішень, також не містить закріплених функцій подання електронних заяв про прийняття виконавчого документа до виконання.

Подання електронних заяв про прийняття виконавчого документа до виконання можна окремо визначити в Положенні про Автоматизовану систему виконавчого провадження.

Отже, створення цих заяв в ЄДРВД можливе лише як додаткова службова функція. До того ж, ця функція не може встановлювати правила для подання виконавчого документа, відмінні від тих, які визначено Законом України «Про виконавче провадження» (пункти 3–6 розділу 4 проекту Положення).

Цей коментар також стосується визначеної заборони виправлення заяви після її підписання. Рекомендовано передбачити, що обмеження на виправлення заяви можливе лише після її подання.

Визначення в п. 5 розділу IV проекту Положення необхідності подання лише електронного доручення на представництво інтересів стягувача у виконавчому провадженні може суттєво обмежити повноваження представника стягувача, визначені в Законі України «Про виконавче провадження».

Пункт 1 розділу 5 проекту Положення передбачає автоматичне змінення статусу виконавчого документа в разі його виконання виконавцем. Однак механізму такої автоматичної зміни в проекті Положення не передбачено.

Якщо йдеться про виконання державним чи приватним виконавцем, то автоматична зміна статусу можлива в разі інтеграції ЄДРВД з Автоматизованою системою виконавчого провадження, що не передбачено проектом Положення.

Надана (у проекті Положення) можливість зміни процесуального статусу виконавчого документа вручну іншими суб'єктами виконання може призвести до спотворення інформації про статус виконавчого документа (наприклад, у разі відмови в прийнятті виконавчого

документа органами державної казначейської служби, очікувати на реєстрацію зміни статусу цього документа не варто). У зв'язку з цим, варто розглянути питання про зменшення параметрів статусу виконавчого документа, щоб уникнути ризиків впливу людського чинника.

У пунктах 3 та 5 розділу 5 проєкту Положення визначено можливість зазначення найменування органу державної виконавчої служби, який ухвалив рішення про відмову в прийнятті виконавчого документа до виконання або відкриття виконавчого провадження.

З огляду на функціонування інституту приватних виконавців, рекомендовано визначати найменування округу приватного виконавця, який ухвалив відповідне рішення щодо виконавчого документа.

У пункті 4 розділу 5 проєкту Положення вказано про наявність відмітки щодо стану виконання виконавчого документа. Фактично це означає дублювання інформації, наявної в Автоматизованій системі виконавчого провадження, що потрібно закріпити в тексті проєкту Положення. В іншому випадку додавання цієї відмітки залежатиме від людського чинника.

Аналогічне зауваження стосується положень пунктів 5, 6 і 7 розділу 5 проєкту Положення.

Крім того, з огляду на запропоновану в проєкті Положення необхідність подання постанов про завершення виконавчого провадження, припинення виконавчого провадження, необхідно визначитися з джерелом інформації про статус виконавчого документа: цю інформацію буде створено у відмітці чи отримано з доданої копії постанови.

Зазначений у пункті 9 розділу 5 проєкту Положення статус виконавчого документа «не підлягає виконанню» потрібно уточнити в межах визначення суб'єкта, який присвоює цей статус.

Крім того, потрібно уточнити положення щодо подальшої можливої зміни статусу виконавчого документа «не підлягає виконанню», як-от у випадках скасування ухвали про визнання виконавчого документа таким, що не підлягає виконанню.

Зазначений перелік підстав для присвоєння вказаного статусу потрібно доповнити випадками відкликання виконавчого документа тим органом, який його видав.

Визначений у п. 11 розділу 5 проєкту Положення порядок оновлення інформації через ухвалення спільних рішень адміністратором і володільцем інформаційних систем (реєстрів) загрожує тим, що таке ухвалення буде відкладено на невизначений термін.

Через це рекомендовано визначити в проєкті Положення порядок доступу до цієї інформації. При цьому, враховуючи, що основна інформація надається з Автоматизованої системи виконавчого провадження, проєкт Положення може врегулювати питання про забезпечення отримання цієї інформації.

Згідно з пунктом 2 розділу 6 проєкту Положення, визначений порядок надання повноважень для доступу до електронного кабінету фактично передбачає можливість отримання цих повноважень будь-якою посадовою особою органу. Ця норма потрібно уточнити.

При цьому зазначена потреба в підтвердженні повноважень посадових осіб, які видають виконавчі документи, їх керівництвом, насправді є заплутаним механізмом (зокрема, викликає питання щодо доцільності окремого підтвердження повноважень судді).

Зазначення в підпункті 2 пункту 2 розділу 6 проєкту Положення інформації про визначення повноважень, пов'язаних із доступом до реєстру за допомогою АРМ через протоколи обміну, потребує суттєвого уточнення на предмет визначення суб'єктів такого обміну.

Також потрібно уточнити предмет доступу до інформаційних ресурсів реєстру, визначений у пункті 3 розділу 6 проєкту Положення (буквальний зміст запропонованої норми визначає доступ до інформаційних ресурсів як доступ до окремих інформаційних ресурсів).

Крім того, пункт 8 розділу 6 проєкту Положення визначає перелік установ, яким надається повний доступ до ЄДРВД (крім самого адміністратора, цей доступ також мають Міністерство юстиції України та Державна судова адміністрація України).

З огляду на необхідність технічного супроводу питань, пов'язаних із веденням ЄДРВД, повний доступ адміністратора цілком обґрунтований. Однак з огляду на відсутність практичної необхідності (відсутність процесуальних повноважень), доцільність існування такого доступу в інших суб'єктів сумнівна.

Крім того, як свідчить досвід українського законодавства, визначення мінімального переліку

органів (осіб), які мають відповідний доступ до обмежених ресурсів, тягне за собою небезпеку подальшого розширення цього переліку.

Визначене в пункті 12 розділу 6 проєкту Положення повноваження адміністратора, що стосується можливості обмеження доступу користувачів до ЄДРВД, є досить дискреційним. Не зазначено конкретну підставу для обмеження – «відсутність потреби в подальшому доступі» та «в інших випадках», крім того, що це може стати підставою для зловживання під час користування реєстром і засобом впливу на процес примусового виконання рішень.

Розділ 7 проєкту Положення (Підготовка й оприлюднення статистичних даних щодо інформаційних ресурсів ЄДРВД), не містить визначення суб'єкта створення звітної інформації.

Визначена в пункті 5 розділу 8 проєкту Положення відповідальність користувача за достовірність внесеної ним у ЄДРВД інформації неоднозначна. Зокрема, вносячи дані в ЄДРВД, користувач може використовувати відомості з інших баз даних/реєстрів, інформацію яких він не створював.



## Висновки та рекомендації

У цілому, запропонований проєкт Положення відповідає меті свого створення та може служити основою для подальшого доопрацювання з урахуванням викладених нижче концептуальних засад функціонування ЄДРВД.

Основним недоліком проєкту Положення є недостатньо виражена в ньому концепція функціонування й використання ЄДРВД. Запропонований законодавцем загальний підхід до механізму функціонування електронного виконавчого документа полягає в:

- ▶ окремому створенні електронного виконавчого документа (стосовно виконавчих документів, які видають суди – створення відбувається в Єдиній судовій інформаційно-телекомунікаційній системі),
- ▶ подальшій реєстрації його в ЄДРВД з одночасним присвоєнням такому документу вебадреси.

Водночас законодавець не обмежує можливості копіювання тексту виконавчого документа на паперовому носії. Однак сам виконавчий документ може існувати лише в електронній формі, а його оригінал зберігається в ЄДРВД.

У зв'язку з цим електронний виконавчий документ використовується через отримання інформації про нього з ЄДРВД. Зміст отриманої інформації є відповідним вебпосиланням, яке по суті є кодом доступу до конкретного виконавчого документа в ЄДРВД. Отримавши вебпосилання (код доступу), уповноважений користувач (сторона виконавчого провадження, виконавець, суддя) стає суб'єктом правовідносин стосовно використання електронного виконавчого документа.

Саме впровадження цієї законодавчої схеми створення та використання електронного виконавчого документа має бути предметом регулювання Положення про ЄДРВД.

Враховуючи наведену законодавчу схему, ЄДРВД дійсно має бути складовою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, що стосується створення самого електронного виконавчого документа, оскільки це дозволить автоматично (без дій вручну) переносити створену інформацію з одного реєстру в інший.

Оскільки Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система забезпечує створення виконавчих документів, які видають суди, має бути передбачено інтеграцію ЄДРВД з іншими системами, де створюються виконавчі документи (наприклад, Автоматизована система виконавчого провадження, у якій виконавчі документи створюють державні та приватні виконавці).

Можливість створення електронних виконавчих документів безпосередньо в ЄДРВД передбачена лише у випадках, коли уповноважений на видання виконавчих документів орган (посадова особа) не має власної системи (реєстру), яку можна було б інтегрувати з ЄДРВД (наприклад, це може стосуватися випадків видачі посвідчень комісії з трудових спорів).

Оскільки ЄДРВД має бути складовою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, існують доступні технічні можливості для впровадження функції створення в електронному виконавчому документі автоматичного посилання на відповідне рішення суду, на підставі якого його було видано.

Окремо Положення про ЄДРВД має визначити рівень відкритості реєстру для користувачів. Наприклад, сторони виконавчого провадження повинні мати можливість вільно переглядати текст електронного виконавчого документа лише за вебпосиланням, без потреби в створенні окремих електронних документів, авторизації тощо (за аналогією до можливості вільного доступу сторін до інформації про виконавче провадження в Автоматизованій системі виконавчого провадження).

Так само необхідно забезпечити відображення в ЄДРВД посилання в конкретному виконавчому документі на номер (номери) виконавчого провадження, що здійснюється за цим документом.

Оскільки одним із завдань створення ЄДРВД, визначених Законом України «Про виконавче провадження», є облік і пошук електронних виконавчих документів, Положенням про ЄДРВД має бути передбачено можливість вільного пошуку виконавчих документів за реквізитами без персональних даних (на прикладі резолютивної частини рішення суду).

Оскільки переважну частину виконавчих документів в Україні виконують безпосередньо державні та приватні виконавці, використовуючи Автоматизовану систему виконавчого

провадження, Положення про ЄДРВД обов'язково має визначити систему електронного обміну інформацією між цими двома реєстрами.

В іншому випадку окреме функціонування ЄДРВД передбачатиме виправлення інформації про стан виконавчого документа вручну, що однозначно зумовлюватиме наявність помилок і недостовірність інформації. Крім того, необхідність окремо користуватися кількома різними реєстрами (системами) суттєво впливає на ефективність роботи виконавців.

Забезпечення функції обліку виконавчих документів і надання інформації з ЄДРВД, як визначено Законом України «Про виконавче провадження», зумовлює необхідність у реалізації в реєстрі можливості автоматичного формування статистичних даних про виконавчі документи, зареєстровані в ЄДРВД.

Доступ для можливості формування статистичних даних не повинен обмежуватися переліком уповноважених суб'єктів, оскільки ці обмеження не передбачені для ЄДРВД чинними законодавчими актами.

З огляду на рішення Комітету Міністрів Ради Європи від 05.03.2020 р. CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36 у справах «Юрій Миколайович Іванов», «Жовнер», «Бурмич та інші проти України» рекомендовано окремо визначити в ЄДРВД систему обліку видачі та виконання виконавчих документів за рішеннями, винесеними в справах проти держави.

Існування цієї системи можливе у вигляді окремого підрозділу статистичного обліку з такими критеріями обліку інформації:

- назва суб'єкта владних повноважень, щодо якого винесено рішення;
- кількість винесених рішень і сума стягнення за ними (окремо кількість обов'язкових рішень);
- кількість виконаних рішень і сума стягнених за ними коштів (окремо кількість виконаних обов'язкових рішень);
- період часу, за який винесено рішення, і період їх виконання.

**Список скорочень**

|                             |                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| РЄ                          | Рада Європи                                                                                                                                                                                               |
| Комітет міністрів або КМ РЄ | Комітет міністрів Ради Європи                                                                                                                                                                             |
| Конвенція або ЄКПЛ          | Європейська конвенція з прав людини                                                                                                                                                                       |
| ЄСПЛ                        | Європейський суд з прав людини                                                                                                                                                                            |
| СЕРЕЈ                       | Європейська комісія з питань ефективності правосуддя                                                                                                                                                      |
| ЄКПС                        | Європейський комітет із правового співробітництва                                                                                                                                                         |
| Проєкт Стратегії            | Проєкт Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотних рішень у справах <i>«Юрій Миколайович Іванов проти України»</i> та <i>«Бурмич та інші проти України»</i> |
| Проєкт Положення            | Проєкт Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів»                                                                                                                                      |
| Державний реєстр            | База даних, створена відповідно до проєкту Положення                                                                                                                                                      |

## Експертний висновок «Правовий огляд проєкту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів»

### Коротке резюме

**Д**ержавна судова адміністрація України попросила здійснити аналіз проєкту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів» на предмет його відповідності стандартам Ради Європи та заходам загального характеру, яких Україна має вжити для виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Бурмич та інші проти України».<sup>1</sup> Цей проєкт Положення спільно підготували Державна судова адміністрація України та Міністерство юстиції України.

Офіційний запит було надіслано проєкту Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проєкт залучив пана Ліліана Апостола, міжнародного експерта Ради Європи, який раніше брав участь у розробці проєкту Стратегії, підготувати відповідний звіт.

Звіт містить правовий огляд проєкту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів» (проєкт Положення), що стосується його доцільності та сумісності з відповідними стандартами Ради Європи, а також ситуацію з виконанням рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України». Зокрема, у звіті описано, як проєкт Положення відповідає цій ситуації, чи передбачає він систему автоматичного виконання рішень і чи забезпечує автоматичний аудит невиконаних рішень проти держави. Крім того, у звіті розглянуто, чи спрощує новий реєстр українську процедуру примусового виконання та чи запроваджує ефективну систему обміну даними між різними установами. Також розглянуто можливі заходи для подальшого вдосконалення проєкту Положення.

Що стосується методики, звіт було підготовано на основі стандартів Ради Європи, що засновуються на рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи, документах інших спеціалізованих органів Ради Європи (як-от Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), Європейський комітет із правового співробітництва (ЄКПС), Венеційська комісія тощо (де це доречно)) у сфері примусового виконання та використання новітніх технологій у судовій системі, а також відповідної судової практики Європейського суду з прав людини.<sup>2</sup> Зокрема, до цих документів належать: Рекомендація Комітету міністрів державам-членам Rec(2003)17 щодо примусового виконання; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам Rec(2003)15 щодо архівації електронних документів у правовому секторі; Рекомендація Комітету міністрів державам-членам Rec(2003)14 про можливість взаємодії інформаційних систем у галузі правосуддя; Керівні принципи СЕРЕЈ для кращого виконання Рекомендації Комітету міністрів державам-членам Rec(2003)17 щодо примусового виконання від 28 січня 2010 року.

Проєкт Положення має на меті створити базу даних і зібрати в ній усю інформацію, що стосується виконавчих документів. Створення такого Державного реєстру матиме низку серйозних юридичних наслідків, як-от необхідність забезпечити ефективний обмін відомостями з іншими базами даних, у тому числі створеними відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» від 2016 року. Тому проєкт Положення потрібно розглядати як компонент масштабніших зусиль: не лише як набір юридичних правил, які покликані принести користь судовій системі України, але і як необхідний захід для виконання рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України».

<sup>1</sup> Комітет міністрів, групи справ «ЖОВНЕР проти України» (2004); «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (2009); «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (2017). Щоб дізнатися більше, див.: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>

<sup>2</sup> Для прикладу, див. рішення в справі «Метаксас проти Греції» (Metaxas v. Greece) (2004) п. 19: «...На думку Суду, недоречно вимагати від особи, яка отримала право на оплату боргу державою внаслідок судового провадження, порушувати подальші виконавчі провадження для отримання компенсації. Це означає, що запізнена виплата заявнику сум, належних йому через порушене виконавче провадження, не може виправити невиконання судового рішення державними органами протягом тривалого часу».

### Важливість проєкту Положення для заходів загального характеру

Схоже, що проєкт Положення виглядає таким, що відповідає одному з основних заходів, перелічених у проєкті Стратегії, а тому його можна вважати важливим законодавчим кроком уперед.<sup>3</sup> Відповідно до проєкту Стратегії, рекомендовано «об'єднати дані в одну систему відомостей про примусове виконання разом з іншими базами даних, які важливі для всієї виконавчої процедури».<sup>4</sup> У проєкті Стратегії також рекомендовано передбачити автоматичне виконання рішень, розуміючи це як набір процедур, що спростять виконання судових рішень, у яких держава виступає боржником.<sup>5</sup> Крім цього, Комітет міністрів Ради Європи наголосив на необхідності створення всеохопної бази даних виконавчих документів. У своєму останньому рішенні від березня 2020 року він надав відповідні вказівки національним органам влади.<sup>6</sup> Тому цей проєкт Положення, яким створюється об'єднана узгоджена система даних про виконавчі листи та який сприяє впровадженню системи «автоматичного виконання», потрібно вважати лише незначним елементом того суттєвого вдосконалення законодавства, яке очікують від української влади. Проєкт Положення також залишається частиною заходів, спрямованих на розробку ефективної системи примусового виконання в Україні.

### Важливість проєкту Положення для заходів індивідуального характеру

Хоча проєкт Положення є заходом загального характеру, він може допомогти у виконанні індивідуальних заходів, які в групі справ «Бурмич та інші проти України» зазвичай називаються «історичні борги». У проєкті Положення передбачено реєстрацію всіх виконавчих документів, однак статус поточних документів в інших базах даних, залишається неясним (як-от тих, які входять до так званої «програми 4040» або справ, які очікують на розгляд Європейського суду з прав людини чи перебувають під наглядом Комітету міністрів). Те саме можна сказати про виконавчі документи, які не зареєстровані, але очікують на виконання в Україні, хоча й відсутні в усіх базах даних. Тому рекомендовано внести зміни в проєкт Положення, створивши окрему категорію виконавчих документів, що стосуються рішень, які очікують на примусове виконання.

### Основні висновки

Проєкт Положення варто вважати заходом загального характеру, необхідним для виконання рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України», оскільки він є одним із заходів, указаних у проєкті Стратегії, а Комітет міністрів Ради Європи вимагає від України його впровадження задля створення в Україні ефективної системи примусового виконання.

Проєкт Положення є вторинним джерелом права, а тому більш гнучкий і детальний, його можна легко змінити. Водночас підпорядковане становище проєкту Положення може змінитися, якщо в ньому буде адаптовано механізм і спосіб обробки даних таким чином, щоб змінити національну практику й уявлення органів влади про примусове виконання. Наприклад, він може класифікувати виконавчі документи та реорганізувати їх реєстрацію, щоб відобразити поняття добровільного та примусового виконання.

Державна судова адміністрація України та Міністерство юстиції України несуть відповідальність за впровадження проєкту Положення, при цьому Державна судова адміністрація України

<sup>3</sup> Див. повний текст проєкту Стратегії: 1348-ме засідання Комітету міністрів (червень 2019 р.) (ДН) - Правило 8.2а. Повідомлення від органів державної влади (31/05/2019) у справі «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (Заява № 40450/04) [лише англійською мовою] [DH-DD(2019)632] (2019).

<sup>4</sup> «...Ухвалений у 2016 році Закон «Про виконавче провадження» запровадив Автоматизовану систему виконавчого провадження, у якій усі відповідні документи розробляють, реєструють і зберігають виконавці. Система дає змогу отримати доступ до інформації про стан виконавчого провадження, ухвалених процесуальних рішень та інших документів із можливістю отримання копій. Крім того, українська влада зараз запроваджує єдиний Державний реєстр судових рішень і виконавчих проваджень... Єдина система електронного зв'язку повинна забезпечувати обмін інформацією, її аналіз і доступ через єдиний вебпортал до відповідних електронних реєстрів (наприклад, реєстрів нотаріальних дій, нерухомого майна, підприємців, юридичних осіб, проваджень у справах про неплатоспроможність/банкрутство тощо)...» DH-DD(2019)632, с. 10, пункт 4.

<sup>5</sup> «...усунення надмірних перешкод у виконавчому провадженні в справах, у яких державі було присуджено сплатити борги, видається найбільш доцільним. Створення інфраструктури для спільного використання у сфері електронного примусового виконання й електронного правосуддя, як це передбачено законопроектом №8533, було б важливим кроком уперед у цьому напрямку. Однак необхідні подальші вдосконалення, щоб забезпечити автоматичну передачу рішень судів до Державного казначейства для фактичної оплати, уникаючи додаткових формальних перешкод. Крім того, виконавчі листи можуть бути включені до самих судових рішень, або суди повинні використовувати «судові постанови», що призведе до безпосереднього примусового виконання щодо боржників ... [Рішення Конституційного суду від 15 травня 2019 року] може послужити конституційною основою для подальшої розробки національного законодавства та судової практики, пов'язаних з автоматичним виконанням судових рішень». DH-DD(2019)632, с. 7.

<sup>6</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 7: «наполегливо закликав органи влади, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, створити комплексну систему збирання судових даних, щоб можна було легко з'ясувати загальну картину щодо виконання судових рішень проти держави».



є основним адміністратором, а Міністерство юстиції України надає підтримку в питаннях підключення до інших баз даних. Таким чином, судова і виконавча гілки влади виступають органами, що затверджують проєкт Положення.

Основним завданням нового Державного реєстру, запровадженого проєктом Положення, має бути створення механізму безперервної реєстрації й обробки даних.

Проєкт Положення не розмежовує правові режими добровільного виконання й дійсно примусового виконання виконавчих документів.

### **Рекомендації**

Структуру проєкту Положення потрібно переглянути, щоб відобразити в ньому реєстрацію виконавчих документів відповідно до етапів добровільного й примусового виконання. Також пропонується включити в проєкт Положення норми про класифікацію виконавчих документів відповідно до типу боргів та зобов'язань щодо виконання.

Проєкт Положення потрібно сприймати як захід для досягнення відразу двох цілей, а саме врегулювання поточної ситуації, у якій національні судові рішення залишаються невиконаними, і сприяння створенню ефективної системи примусового виконання в майбутньому.

Основним завданням Державного реєстру має бути створення механізму безперервної реєстрації й обробки даних.

У Державному реєстрі має бути виділено в окрему категорію рішення, які очікують на примусове виконання, у тому числі рішення за так званим «історичним боргом».

Варто забезпечити чіткий взаємозв'язок між Державним реєстром та іншими базами даних, зокрема базою даних виконавчих проваджень.

Рекомендовано включити в проєкт Положення норми про те, які дані матимуть пріоритет у разі виявлення помилок, дубльованої інформації чи повторюваних записів. Також потрібно запровадити спеціальну процедуру виправлення очевидних помилок у новому Державному реєстрі.

Проєкт Положення повинен містити спеціальне правило про те, як діяти у випадку виявлення дубльованих чи повторюваних записів. Потрібно створити механізм, який поєднуватиме назви виконавчих документів у випадку об'єднання виконавчих процедур із тими самими кредиторами чи розділятиме виконавчі процедури у випадку наявності кількох кредиторів із частковим виконанням.

Проєкт Положення має чіткіше регулювати інструменти доступу та пошуку, звіти, які можна згенерувати в базі даних, а також дані, якими можна ділитися з іншим органам влади.

Рекомендовано отримати думку з цього питання ІТ-експерта або фахівця в галузі розробки цифрових баз даних і керування ними, адміністрування мережі та веб-дизайну.

Якщо документом цього ще не передбачено, може бути доцільним внести до перехідних положень Проєкту пункти про пілотний період, коли будуть застосовуватися попередні правові наслідки.

Запровадження інших аспектів бази даних може вимагати спеціальних знань і досвіду. Серед них – питання сумісності з нормами про захист персональних даних та принципами доступності.

Рекомендовано розширити правила доступу до бази даних (Державного реєстру), щоб уможливити кращий громадський контроль та прозорість.

### **Загальна інформація**

У цьому розділі коротко окреслено загальний контекст проєкту Положення. Як із будь-яким законодавчим актом, ухвалення проєкту Положення продиктовано певною загальною метою. У цьому разі такою метою є необхідність розв'язання суттєвої структурної проблеми невиконання чи затримки у виконанні рішень національних суддів в Україні, що й зумовлює ухвалення проєкту Положення. Очевидно, що така системна проблема вимагає низки структурних та багатогранних заходів. Оскільки проєкт Положення є частиною цих заходів, його не можна виривати з цього загального контексту.

З іншого боку, проєкт Положення не є ані основним заходом, ані панацеєю для розв'язання проблеми системного невиконання судових рішень. Відтак важливо знати, яким є місце

проєкту Положення серед усіх інших заходів, спрямованих на розв'язання такої системної проблеми. Відповідно, ми опишемо контекст з акцентом на питанні про те, що породжує потребу в створенні Державного реєстру виконавчих документів, а отже й на тому, якою мірою цей проєкт Положення є доцільним у загальному контексті усунення цієї системної проблеми. Для цього ми маємо повернутися в цьому звіті до витоків проблеми.

Європейський суд з прав людини та Комітет міністрів Ради Європи узагальнили 3 першопричини, що призводять до системного невиконання судових рішень в Україні: (i) відсутність ефективної системи примусового виконання; (ii) існування мораторіїв; (iii) відсутність ефективних національних засобів правового захисту. Проєкт Положення, схоже, потрапляє в коло заходів, призначених для реагування на перший виклик, тобто спрямованих на побудову ефективної системи примусового виконання. Інші першопричини, пов'язані з мораторіями та засобами правового захисту, залишаються актуальними для проєкту Положення, але вони менш важливі.

У своїх заходах після рішення в справі «Бурмич та інші проти України» українська влада зосередилася на двох пріоритетних напрямках. По-перше, вона почала зменшувати накопичену кількість так званих історичних справ, переважно сплачуючи грошові борги, які утворилися внаслідок невиконання рішень національних судів. Наступним етапом роботи було проведення мозкового штурму для розробки стратегії нормативних і структурних реформ, необхідних для виведення процесу виконання з безвихідної ситуації. У концепції, запропонованій Комітетом міністрів, ці два типи заходів можуть розглядатися як частина індивідуальних і загальних заходів. Відтак важливість проєкту Положення потрібно оцінювати відповідно до цих понять.

### Важливість проєкту Положення для заходів індивідуального характеру

Що стосується заходів індивідуального характеру, проблема доцільності проєкту Положення є досить складною та суперечливою. Зазвичай проєкт Положення сприймають як частину заходів загального характеру, а саме – один із заходів, викладених у проєкті Української стратегії побудови ефективної системи примусового виконання (див. нижче). Однак здається, що проєкт Положення може бути певним чином пов'язаний із заходами української влади, спрямованими на ліквідацію так званого історичного накопичення невиконаних судових рішень. У цьому вузькому розумінні контекст здійснення окремих заходів вимагає детального пояснення.

З погляду заходів індивідуального характеру, поточний стан виконання свідчить про те, що 7 історичних справ було закрито<sup>7</sup> Комітетом міністрів, а значна кількість справ так званого типу «Бурмич та інші проти України» очікує на такий самий результат.<sup>8</sup> Згідно з інформацією, наданою українським урядом, майже 96% рішень національних судів було виконано через сплату грошових боргів.<sup>9</sup> Ці справи було віднесено до справ типу «Жовнер проти України», вони стосувалися лише державних грошових зобов'язань за так званими приватними боргами. Рішення національних судів, які залишаються невиконаними, стосуються тих натуральних зобов'язань, які неможливо перевести в грошовий еквівалент. Насправді закрито понад 7 справ, а враховуючи, що в деяких з них було кілька заявників – було примусово виконано різні обов'язки.

Та з погляду загальної статистики, це число все одно нижче за очікуване, принаймні на думку Комітету міністрів. Останній указав на затримки та деякі порушення під час здійснення виплат у справах типу «Бурмич та інші проти України».<sup>10</sup> З документів Комітету міністрів та звітів українського уряду не можна було зробити жодних висновків щодо решти справ, не зареєстрованих як належні до типів «Жовнер проти України» чи «Бурмич та інші проти України», хоча саме наявність таких справ є найпершим показником прогресу у виконанні судових рішень. Юрисдикція Комітету міністрів не поширюється на нагляд за виконанням рішень в інших справах, які не розглядав Європейський суд з прав людини. Українська влада не має

<sup>7</sup> Резолюція CM/ResDH(2020)46. Виконання рішень Європейського суду з прав людини. Сім справ проти України (ухвалена Комітетом міністрів 5 березня 2020 року на 1369-му засіданні заступників міністрів) (2020)..

<sup>8</sup> РІШЕННЯ. 1369-те засідання (DH) в березні 2020 року – Н46-36; Група справ «Юрій Миколайович Іванов, Жовнер, Бурмич та інші проти України» (Заяви № 40450/04, 56848/00, 46852/13) [CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36] (2020) пункт 4: «...відзначив прогрес у виплаті компенсацій заявникам у справі «Бурмич та інші проти України»; ...»

<sup>9</sup> ПРИМІТКИ. 1369-те засідання (березень 2020 р.) – Н46-36; Група справ «Юрій Миколайович Іванов, Жовнер, Бурмич та інші проти України» (Заяви № 40450/04, 56848/00, 46852/13) (2020) № 3: «...3 4635 національних рішень у цій групі [«Жовнер проти України»] 4464 було повністю виконано».

<sup>10</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 4: «...висловив глибокий жаль через значні затримки із забезпеченням виплат та закликав владу пришвидшити процес виплат усім заявникам у цій справі відповідно до попередніх вказівок Комітету».

конкретного зобов'язання повідомляти про ці справи, якщо тільки не вирішить зробити це в межах звітів про виконання заходів загального характеру.

Відтак спостерігається певна непослідовність у класифікації цих справ. Комітет міністрів і українська влада дотримуються різних поглядів щодо класифікації національних судових рішень, що потребують примусового виконання. Здається, що попри об'єднання всіх справ в одну групу, Рада міністрів усе одно відносить їх до так званих типів «Жовнер проти України» або «Бурмич та інші проти України». Останній тип включає справи типу «Іванов проти України», оскільки Європейський суд з прав людини класифікував його як «подальший тип».<sup>11</sup> Комітет міністрів ділить усі ці справи на «прецедентні» або «повторні», якщо розглядати їх із погляду заходів індивідуального характеру. Під час розгляду з погляду заходів загального характеру Комітет міністрів не бачить підстав розрізняти всі ці справи, а оскільки всі рішення щодо справ типу «Жовнер проти України», «Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» передбачають однакові заходи загального характеру, Комітет Міністрів розглядає їх як одну групу.

З іншого боку, українська влада розглядає всі справи як одну групу, не розрізняючи їх за тими самими критеріями, що й Комітет міністрів. На думку української влади, найчисленнішими, а відтак і найскладнішими справами є ті з них, які стали наслідком пілотного рішення в справі «Бурмич та інші проти України» від 2017 року.<sup>12</sup> Влада не враховувала їх аж до винесення рішення в справі «Бурмич та інші проти України». Схоже, влада не має жодного уявлення про кількість цих невиконаних рішень і не мала чіткого бачення масштабу проблеми з погляду кількості рішень національних судів, що потребують виконання. У справах типу «Жовнер проти України» українська влада виконувала національні судові рішення лише після того, як їх буквально повернув їй Європейський суд з прав людини. Вона діяла так само після ухвалення пілотних рішень у справі «Іванов проти України», а потім «Бурмич та інші проти України». Ця поведінка призвела до того, що національні органи влади почали вважати, що рішення Європейського суду з прав людини мають пріоритет над їхніми власними національними судовими рішеннями, а тому повинні виконуватися в першу чергу. Відтак вони почали реєструвати всі ці справи на шкоду всім іншим внутрішнім рішенням, які очікують на виконання.

Ця догма могла певною мірою зашкодити проєкту Положення. Наприклад, виконавчі документи, видані на підставі рішення Європейського суду з прав людини та відповідного невиконаного рішення національних судів в одній і тій самій справі, можуть бути зафіксовані двічі. Якби влада діяла інакше, міг би виникнути ризик того, що ці рішення взагалі не будуть зареєстровані, оскільки Державний реєстр не призначений для так званих «справ про історичні борги». Можна було б створити паралельну базу даних для таких справ, найімовірніше при Управлінні представництва інтересів держави в судах України Міністерства юстиції України. Крім того, не всі рішення Європейського суду з прав людини, винесені проти України, стосуються проблеми невиконання, проте вони фігурують як виконавчі документи в базі даних. Знову ж таки, якщо говорити про виконання заходів індивідуального характеру в процесі, який розпочався після ухвалення рішення в справі «Бурмич та інші проти України», то залишається незрозумілим, чи охоплює проєкт Положення ці питання, і якщо так, то якою мірою.

## Важливість проєкту Положення для заходів загального характеру

Що стосується заходів загального характеру, то проєкт Положення, безумовно, належить до потрібного типу законодавчих заходів, і його ухвалення може бути вирішальним. Проєкт Положення легко вписується в загальний план реформ системи примусового виконання рішень національних судів. У цьому сенсі перебіг виконання рішень у справах типу «Бурмич та інші проти України» свідчить про те, що українській владі вдалося виявити першопричини проблеми, вдосконалити деякі моменти законодавства та розробити стратегію. І все ж Комітет міністрів розглядає законодавчі зміни як «невідчутні» й залишається розчарований тим, що українська влада не зробила так, щоб проєкт Стратегії мав юридично обов'язкові наслідки в деяких питаннях.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> «...Враховуючи той факт, що він займався справами типу «Іванов проти України» понад 18 років, .... [Суд] вирішив зняти з розгляду подальші заяви типу «Іванов проти України» (12 148 заяв [+ ще 5 із рішення в справі «Бурмич та інші проти України»]). Він встановив, що проблеми, порушені в цих заявах, потрібно вирішити в контексті заходів загального характеру, які владі необхідно запровадити на національному рівні, як того вимагає виконання пілотного рішення в справі «Іванов проти України», зокрема забезпечити належну та достатню компенсацію за порушення Конвенції; такі заходи загального характеру передбачають нагляд із боку Комітету міністрів...» CM/Notes/1369/H46-36

<sup>12</sup> Європейський суд з прав людини, «Бурмич та інші проти України» [Велика Палата] (2017).

<sup>13</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 5.

Під час розгляду з такого погляду цей проєкт Положення, схоже, сприяє виконанню одного з основних заходів, включених у проєкт Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотних рішень у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» (далі – проєкт Стратегії).<sup>14</sup> Відтак його можна розглядати як суттєвий законодавчий крок уперед. Іншими словами, на думку Комітету міністрів, проєкт Положення може охоплювати два заходи загального характеру, а саме впровадити ще неухвалений проєкт Стратегії й одночасно розглядатись як «відчутний» законодавчий прогрес. Відповідно, далі ми розглядатимемо проєкт Положення у цих двох аспектах.

Проєкт Стратегії приділяє особливу увагу заходам щодо статистичної інформації. За ним планується запровадити «Єдиний реєстр судових рішень і виконавчих проваджень» для моніторингу цієї інформації та підключення «даних попередніх реєстрів до нової системи».<sup>15</sup> У пояснювальній записці до проєкту Стратегії підкреслюється, що електронна система виконавчих проваджень вже запроваджена, здійснюється її адміністрування Державною виконавчою службою. Метою створення ще одного Державного реєстру, як це передбачено цим проєктом Положення, є реєстрація судових рішень і об'єднання відомостей в одну систему даних про примусове виконання разом з іншими базами даних, що мають стосунок до всієї процедури виконання.<sup>16</sup>

Запровадження концепції так званого «автоматичного виконання», схоже, є ще одним елементом, важливим для цього аналізу. Проєкт Стратегії широко використовує цю концепцію, підкреслюючи її зв'язок зі зняттям «законодавчих бар'єрів» і «спрощеними процедурами» примусового виконання судових рішень про надання соціальних виплат.<sup>17</sup> Наприкінці пояснювальної записки до проєкту Стратегії коротко викладено цю концепцію, яку розглянуто в ній як сукупність процедур, що спрощують виконання судових рішень, у яких держава виступає боржником.<sup>18</sup> Разом ці заходи розглядаються як «відчутна законодавча реформа», запроваджена з метою реорганізації системи виконання рішень національних судів.

Якщо говорити про ці законодавчі реформи, проєкт Положення видається лише незначною частиною деяких суттєвих удосконалень законодавства, які очікуються від української влади. І все ж він залишається частиною заходів для створення ефективної системи примусового виконання в Україні, але уявлення про його позитивний ефект буде іншим, якщо розглядати проєкт Положення з погляду Європейського суду з прав людини або Комітету міністрів.

Насправді жодне пілотне рішення Європейського суду з прав людини не вказувало на необхідність реєстрації всіх виконавчих документів в одній базі даних або запровадження системи так званого «автоматичного виконання». У рішеннях у справах «Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» зазначалося, що проблема невиконання зобов'язань «спричинена поєднанням певних чинників, як-от брак бюджетних коштів, бездіяльність державних виконавців та недоліки національного законодавства».<sup>19</sup> Однак увага Європейського суду з прав людини була зосереджена на нагальній потребі в засобах правового захисту, а не на роздумах над першопричинами проблеми та наявністю чи відсутністю бази даних про невиконані рішення.

<sup>14</sup> Див. повний текст проєкту Стратегії: 1348-ме засідання Комітету міністрів (червень 2019 р.) (DH) – Правило 8.2a. Повідомлення від органів державної влади (31/05/2019) у справі «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (Заява № 40450/04) [лише англійською мовою] [DH-DD(2019)632] (2019).

<sup>15</sup> DH-DD(2019)632, с. 3 пункт 4 проєкту Стратегії.

<sup>16</sup> «...ухвалений у 2016 році Закон «Про виконавче провадження» запровадив Автоматизовану систему виконавчого провадження, у якій усі відповідні документи розробляють, реєструють і зберігають виконавці. Система дозволяє отримати доступ до інформації про стан виконавчого провадження, ухвалених процесуальних рішень та інших документів з можливістю отримання копій. Крім того, українська влада зараз запроваджує єдиний Державний реєстр судових рішень і виконавчих проваджень... Єдина система електронного зв'язку повинна забезпечувати обмін інформацією, її аналіз і доступ через єдиний вебпортал до відповідних електронних реєстрів (наприклад, реєстрів нотаріальних дій, нерухомого майна, підприємців, комерційних юридичних осіб, проваджень у справах про неплатоспроможність/банкрутство тощо)...» DH-DD(2019)632, с. 10, пункт 4.

<sup>17</sup> DH-DD(2019)632, с. 2 пункт 1 і с. 3 пункт 1.

<sup>18</sup> «...усунення надмірних перешкод у виконавчому провадженні в справах, у яких державі було присуджено сплатити борги, видається найбільш доцільним. Створення інфраструктури для спільного використання у сфері електронного примусового виконання й електронного правосуддя, як це передбачено законопроєктом № 8533, було б важливим кроком уперед у цьому напрямку. Однак необхідні подальші вдосконалення, щоб забезпечити автоматичну передачу рішень судів до Державного казначейства для фактичної оплати, уникаючи додаткових формальних перешкод. Крім того, виконавчі документи можна включити в судові рішення або ж суди можуть використовувати «судові накази», що напряму передбачають для боржників примусове виконання... [Рішення Конституційного суду від 15 травня 2019 року] може послужити конституційною основою для подальшої розробки національного законодавства та судової практики, пов'язаних з автоматичним виконанням судових рішень». DH-DD(2019)632, с. 7.

<sup>19</sup> Європейський суд з прав людини, «Юрій Миколайович Іванов проти України», пп. 83–84; «Бурмич та інші проти України», п. 13.



На цьому тлі Комітет міністрів неодноразово підкреслював необхідність розробки всеохопної бази даних виконавчих документів. У своєму останньому Рішенні від березня 2020 року він наблизився до того, щоб надати відповідні вказівки національним органам влади.<sup>20</sup> Крім того, Комітет міністрів акцентував значну увагу на заходах, «що забезпечують тривале розв'язання проблеми на основі системи автоматичного виконання судових рішень».<sup>21</sup>

Українська влада усвідомлює, наскільки корисною буде така єдина база даних. Вона допоможе у виконанні рішень Європейського суду з прав людини, а також усіх інших рішень національних судів, на які не поширюється пілотне рішення в справі «Бурмич та інші проти України». Такий висновок можна зробити з проведеного українською владою аналізу першопричин системних проблем. Це також підтверджується розробленим услід за цим проєктом Стратегії, у якому, серед іншого, зазначено, що національні виконавчі документи реєструються роздільно різними органами влади, без чіткої та послідовної методики. Таким чином, єдина база даних необхідна для збору статистичної інформації та впровадження набору інструментів, які зазвичай називають «автоматичним виконанням».

Підсумовуючи викладене, проєкт Положення є одним із заходів загального характеру, необхідних для реалізації зусиль української влади, спрямованих на забезпечення виконання судових рішень. У принципі, його метою є запровадження єдиної узгодженої системи інформації про виконавчі документи, але це також частина запропонованої українською владою концепції системи «автоматичного виконання». Саме в контексті цих основних принципів ми далі розглядатимемо цей проєкт Положення.

### Принципи, які є важливими для оцінювання

Законодавчі акти важко оцінити за відсутності загальноприйнятих критеріїв. Оцінювати проєкти нормативно-правових актів практично неможливо, оскільки кожна країна та правова система має свої правила законодавчого ранжування та ієрархії, процедури ухвалення, законодавчі методи тощо. Іншими словами, не існує загальновизнаного алгоритму розробки проєкту нормативно-правового акта, а відтак не існує й алгоритму оцінювання його сумісності зі стандартами.

Отже, для розгляду будь-якого законодавчого акта можна застосувати два загальних методи: розгляд за статтями та загальне оцінювання сумісності з деякими поширеними стандартами, вибраними для порівняння. Розгляд за статтями дає змогу детальніше оцінити відповідність нормам, але це може призвести до втрати загальної картини документа. З іншого боку, загальне оцінювання менш конкретне, але краще описує, чи відповідає цей законодавчий акт своєму призначенню та загальному предмету. Нижче пояснено, які саме стандарти вибрано для порівняння з ними проєкту Положення.

Проєкт Положення порівняли з принципами, викладеними в судовій практиці Європейського суду з прав людини, зокрема з вимогами до ефективних систем і сформульованим у справі «Метаксас проти Греції» (*Metaxas v. Greece*) принципом оплати державних боргів з ініціативи держави. Саме цей останній юридичний принцип видається актуальним для цілей цього оцінювання, оскільки його можна віднести до поглядів української влади на так зване «автоматичне виконання».

Звичайне значення поняття «автоматичне виконання» зазвичай видається досить вузькопрофесійним за своїм характером і означає спосіб стягнення деяких боргів без введення інформації про них в автоматизовані системи вручну. Цей термін походить зі сфери біржової торгівлі й інших фінансових операцій. У цьому вузькому сенсі «автоматичне виконання», як його може розуміти українська влада, виходить далеко за межі згаданого вище принципу виконання в справі «Метаксас проти Греції».

Згідно з визначенням, яке використовує Європейський суд з прав людини, автоматичне виконання означає заходи *sua sponte* (з власної ініціативи), коли процес примусового виконання розпочинається без формального поштовху з боку кредитора, який вимагає здійснення заходів, визначених у виконавчих документах, виданих проти держави або пов'язаних із нею суб'єктів. Це відображає принцип, згідно з яким кредитор не повинен бути переобтяжений зайвими процедурами, що полягають у надсиланні запиту на добровільне

<sup>20</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 7: «наполегливо спонукав органи влади, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, створити комплексну систему збирання судових даних, щоб можна було відразу отримати повну картину виконання судових рішень проти держави».

<sup>21</sup> Комітет міністрів, РІШЕННЯ, 1340-ве засідання (DH) в березні 2019 р. – H46-29; Група справ «Юрій Миколайович Іванов, Жовнер і Бурмич проти України» (Заява №40450/04) [CM/Del/Dec(2019)1340/H46-29], (2019) пункт 4 (в кінці).



виконання; сама держава повинна запровадити систему, за якою такі виконавчі документи передбачатимуть автоматичне виконання й автоматично виконуватимуться на практиці.<sup>22</sup> Цей принцип не є абсолютним, і деякі процедурні вимоги можуть все ж застосовуватися за умови, що вони не порушують саму суть права на автоматичне виконання будь-якого виконавчого документа, який передбачає примусове виконання.<sup>23</sup> Це означає, що автоматичне виконання – це насамперед процес добровільного виконання без дотримання необхідних формальностей і примусу з боку кредитора, в інтересах якого здійснюється виконання.

## Огляд проєкту Положення

Проєкт Положення має на меті створити базу даних і зібрати в ній усю інформацію, що стосується виконавчих документів. Основним принципом її роботи є виділення віртуальної комірки («електронного кабінету») для кожного виконавчого документа, за допомогою якої всю інформацію, яка стосується виконавчого провадження, можна буде зберігати, контролювати й надавати іншим інформаційним системам. Якщо розглядати її в контексті зусиль української влади, спрямованих на виконання рішення в справі «Бурмич та інші проти України», то створення такої всеохопної системи реєстрації всіх виконавчих документів є надзвичайно похвальним досягненням.

Згідно з проєктом Положення створюється база даних, якою має керувати український адміністративний орган у справах судів (Державна судова адміністрація України). Іншими словами, до бази даних («Державного реєстру») у першу чергу вноситимуть інформацію від суддів, які реєструватимуть у ній для подальшого виконання свої рішення, що набрали законної сили. Окрім того, проєкт Положення поширює сферу дії Державного реєстру на інші, несудові виконавчі документи (наприклад, нотаріальні приписи, екзекватури, міжнародні виконавчі документи тощо). Проєкт положення пов'язує базу даних із цифровими інструментами, які використовують судові виконавці для збору інформації про виконавчі провадження (електронна система, створена відповідно до Закону «Про виконавче провадження» від 2016 року). У цілому, схоже, що автори цього проєкту Положення мають намір запровадити систему збору інформації про всі виконавчі документи, які були добровільно та/або примусово виконані. У цьому останньому сенсі важливо роз'яснити один момент.

Звичайне розуміння системи виконання судових рішень передбачає, що вона повинна діяти автономно, спираючись на повноваження державних установ, що видають виконавчі документи. У нормі вона діє без зайвого втручання з боку судових виконавців чи інших примусових засобів втручання до звичайного виконавчого процесу. Іншими словами, примусове виконавче провадження є майже непотрібним, особливо у випадку виконавчих документів, виданих проти державних органів. За загальним правилом, держава виконує судові рішення чи інші виконавчі документи, видані проти її суб'єктів, без запиту або примусу до цього, тобто добровільно. Справжнє примусове виконання розпочинається тоді, коли боржник, незалежно від того, є він державним органом чи приватною особою, чинить опір такому добровільному виконанню. Тоді процес добровільного виконання має перетворитися на примусове виконання на вимогу кредитора, який повинен проявити необхідну ретельність у домаганні виконання. Він або вона повинні вжити принаймні заходів *prima facie* (які виглядають достовірними на перший погляд) для порушення примусового виконавчого провадження, яке завжди є винятковим порівняно зі звичайним виконавчим провадженням.

<sup>22</sup> «Метаксас проти Греції» (Metaxas v. Greece) (2004) п. 19: «...На думку Суду, недоречно вимагати від особи, яка отримала право на оплату боргу державою внаслідок судового провадження, порушувати подальші виконавчі провадження для отримання компенсації. Це означає, що запізнена виплата заявнику сум, належних йому через порушене виконавче провадження, не може виправити невиконання судового рішення державними органами протягом тривалого часу».

<sup>23</sup> «Акашев проти Росії» (Akashev v. Russia) (2008): «...21. Суд нагадує, що особа, на користь якої винесено рішення суду проти держави, не зобов'язана порушувати процедуру примусового виконання. Коли проти держави винесено рішення, потрібно належним чином повідомити про це державний орган, який виступає відповідачем, а отже може вжити всіх необхідних заходів для виконання цього рішення, або передати його іншому компетентному державному органу, відповідальному за виконання. Це особливо важливо в тих випадках, коли, зважаючи на складність і можливе застосування добровільних і примусових виконавчих процедур, у заявника можуть виникнути обґрунтовані сумніви щодо того, який саме орган несе відповідальність за добровільне або примусове виконання судового рішення. 22. Суд раніше уже вказував, що на сторону, вимоги якої задоволено, може бути покладено обов'язок вчинення певних процесуальних дій із метою отримання заборгованості за судовим рішенням під час добровільного виконання рішення суду державою або під час його примусового виконання. ... Відповідно, вимога влади до заявника про надання додаткових відомостей, як-от банківські реквізити, щоб забезпечити або прискорити виконання рішення суду, не є необґрунтованою. ... Утім, на думку Суду, вимога щодо співпраці стягувача не повинна виходити за межі суворой необхідності та в будь-якому випадку не звільняє владу від її встановленого Конвенцією обов'язку своєчасно та в межах своїх повноважень вжити заходів на основі доступної їй інформації з метою виконання рішення суду, винесеного проти держави...»

Загалом добровільне виконавче провадження зазвичай означає звичайне виконання, тобто введення в дію судового рішення, яке набрало законної сили, тоді як примусове виконавче провадження використовує заходи примусу, щоб забезпечити виконання боржником судових розпоряджень. У першій ситуації виконання зазвичай автоматичне, а в другому – ця концепція вже не застосовується.

Здається, проєкт Положення відображає українську систему примусового виконання, яка концептуально відрізняється від описаного вище загального розуміння виконавчого провадження. Він розглядає примусове виконання як стандартну ситуацію, вважаючи, що кредитор, який виграв справу, повинен домагатися примусового виконавчого провадження, інакше всі наслідки невиконання вважатимуться наслідками його бездіяльності. Наприклад, проєкт Положення виділяє дві основні стадії виконавчого провадження: офіційна реєстрація виконавчого документа (Розділ III) і наступний офіційний початок виконання (Розділ IV). Таке розрізнення важко зрозуміти з погляду загальноприйнятої концепції системи виконання, якої дотримуються більшість європейських держав. З погляду європейської моделі виконавчої системи, лише реєстрації судового рішення чи іншого виконавчого документа достатньо для того, щоб розпочалося виконавче провадження. Щойно цей процес зазнає невдачі або затримується, потрібно розпочинати примусові процедури, що мають бути відображені в Державному реєстрі як окреме провадження або просто ще одна стадія загального процесу роботи за цим виконавчим документом. Іншими словами, алгоритм виконання можна проілюструвати так (див. Рисунок 1. Спрощена схема виконання):

- зазвичай першою умовою процесу виконання є перевірка того, чи набрав законної сили виконавчий документ або чи видано виконавчий лист;
- потім виконавчий документ/виконавчий лист реєструється в базі даних, і цим починається добровільне виконання;
- якщо добровільне виконання успішне, на цьому процедура завершується;
- якщо ні, має розпочатися примусове виконавче провадження, а виконавчий документ/виконавчий лист перетворюється на примусово-виконавчий документ, дія якого завершується, коли примусовий виконавчий процес буде успішним.

Приблизно так відбувається виконання будь-якого виконавчого документа, незалежно від того, чи використовувалися під час цього примусові процедури. Усі інші деталі й етапи процедури, як-от зміна характеру виконання, оновлення або виправлення виконавчих документів, є проміжними етапами, що потребують реєстрації одним із цих двох альтернативних способів. Так має бути організована база даних, і так потрібно структурувати правила, викладені в проєкті Положення. Однак проєкт Положення не виділяє жодного з цих основних альтернативних шляхів виконання виконавчого документа й змішує їх усі в одній процедурі. З огляду на особливу ситуацію, у якій перебуває Україна, намагаючись подолати системне невиконання судових рішень, зокрема в справах проти держави як боржника, було б дуже похвально розмежувати різні правові режими добровільного виконання та справді примусового виконання за виконавчими документами. А якщо такі зміни вимагають внесення змін до первинного законодавства, то ніщо не заважає авторам цього проєкту Положення внести до нього норми, які включали б такі режими в базу даних на технічному рівні. Це різко змінить практику в правильному напрямку; тоді законодавство неминуче наслідуватиме цю тенденцію.

Це наше основне зауваження до проєкту Положення, для врахування якого потрібно суттєвого переосмислити його письмовий текст і змінити його концепцію. Якщо українська влада прийме цей аргумент щодо того, як змінити конфігурацію бази даних, тоді проєкт Положення потребуватиме суттєвого перероблення. У вигляді альтернативи можна запропонувати внести в проєкт Положення норми про певні спеціальні позначки для класифікації зареєстрованих виконавчих документів.

Наприклад, у розділі I або II можна додати новий абзац, щоб забезпечити правовий поділ виконавчих документів на: адресовані державним органам і приватним особам (горизонтальне та вертикальне виконання); що передбачають добровільне та примусове виконання; або будь-який інший поділ, що був би важливим для органів влади (наприклад, виділити листи, що стосуються зобов'язань у натуральній формі, справ про соціальні виплати, боргів суб'єктів державної форми власності тощо). Наразі підрозділи 1 та 2 Розділу II просто копіюють список усіх можливих типів виконавчих документів, які необхідно включити в базу даних. Якби класифікацію було розроблено відповідно до законодавчо визнаних режимів виконання, то база даних і процес виконання в цілому краще б піддавалися керуванню та були б більш помітними. Це допоможе подавати статистичні дані та розглядати процес виконання

із системного погляду, завдяки чому органи державної влади зможуть зосередитися на таких судових рішеннях, які вимагають термінових заходів. З іншого боку, це покаже, як система працює загалом, чи переважає добровільне виконання, і в яких випадках систему примусового виконання не потрібно переобтяжувати виконавчими документами щодо рішень, що є нескладними та легко виконуються. У будь-якому випадку, ці зміни, внесені через доопрацювання проєкту Положення або запровадження категорій виконавчих документів, принесуть багато користі всьому Державному реєстру й адміністратору цієї системи.

Категорії виконавчих листів відображають причину виникнення окремих груп конкретних виконавчих документів і конкретних виконавчих проваджень, пов'язаних із ними. Наприклад, у Положенні можна було б підкреслити різницю між так званими «вертикальними» та «горизонтальними» виконавчими документами. До «вертикального» типу належать ті виконавчі документи, у яких сама держава, її орган, установа чи пов'язаний із нею суб'єкт, виступає як боржник, щодо якого здійснюється виконання, а в разі «горизонтального» примусового виконання – обидві сторони, що протистоять одна одній, є приватними особами.<sup>24</sup> Як видно із судової практики Європейського суду з прав людини, державні органи несуть більшу відповідальність за виконання документів першого типу, ніж другого.<sup>25</sup>

Інший приклад – проблематичне регулювання певних видів виконавчих зобов'язань. У проєкті Положення майже не розрізняють одноразові виплати та борги, які сплачуються безперервно (наприклад, ануїтети, аліменти, щомісячні виплати). Пункт 5 Розділу V передбачає, що виконавчі документи потрібно реєструвати як такі, що перебувають «у [безперервному] процесі примусового виконання», фіксуючи безперервне надходження виплат за боргами в разі так званих періодичних виплат. Зазвичай, якщо за таким виконавчим документом постійно здійснюються виплати, це означає, що він безперервно виконується, а відтак не потребує примусового виконання. Натомість, коли такі борги перестають виплачувати, тоді має розпочатися примусове виконавче провадження, і виконавчий документ може бути позначено як такий, що не виконується. Це показує, що проєкт Положення передбачає однаковий правовий режим для звичайного виконання та примусового виконавчого провадження. Як зазначалося вище, це пов'язано із системним змішуванням цих понять і незвичайним уявленням української влади про виконавче провадження в цілому. Це положення потрібно переглянути.

## Мета

Загальною метою проєкту Положення є побудова ефективної системи примусового виконання. Другорядною метою є реєстрація наявних виконавчих документів і майбутніх надходжень нових виконавчих документів. Основною метою є створення єдиної бази даних.

У Державному реєстрі реєструють пасивну інформацію, він повідомляє обмежені дані, що стосуються виконавчих процесів. У цьому сенсі він доповнює Державний реєстр виконавчих проваджень, з яким він обмінюється даними. Це має бути зроблено через встановлення взаємозв'язку на технічному рівні. Це позитивна практика.

Однак у його нинішньому стані основним завданням Державного реєстру є, як здається, забезпечення судового контролю за виконавчими провадженнями. Іншими словами, згідно з текстом проєкту Положення, цей реєстр призначено для судової влади, і ним керує Державна судова адміністрація в інтересах суддів, які видаватимуть виконавчі документи та контролюватимуть їх виконання. Якщо це так, то його мета є надмірно обмеженою. Бажано, щоб проєкт Положення розпочинався з преамбули, де би було проголошено загальну та спеціальну мету Державного реєстру, щоб він виконував не лише ці інституційні завдання.

<sup>24</sup> Наприклад, *«Боброва проти Росії»* (Bobrova v. Russia) (2005) п. 16: «...згідно з Конвенцією, держава не відповідає за борги приватної організації. Крім того, принцип, згідно з яким судові рішення потрібно виконувати, не можна трактувати як примушування держави до виконання ролі приватного відповідача в разі неплатоспроможності останнього. Зобов'язання держави за статтею 6 у цій справі було виконано через надання заявниці можливості вимагати від судових виконавців примусового виконання рішення суду на її користь. Той факт, що протягом певного часу зусилля судових виконавців не досягали мети, не порушує питань, охоплених Конвенцією, за обставин, наявних у цій справі».

<sup>25</sup> *«Фуклев проти України»* (2005) п. 84: «...Суд, беручи до уваги міркування щодо відповідальності держави за дії та бездіяльність приватних осіб, вирішує, ...що була бездіяльність із боку відділів Державної виконавчої служби ... щодо виконання рішення, винесеного на користь заявника, у розумні строки та здійснення ефективного нагляду за виконанням рішення ліквідаційною комісією СП «Іскра».

## Джерело права

Проект Положення є вторинним джерелом права, а тому він гнучкий, більш детальний, його можна легко змінити. У поточній ситуації прийнятно ухвалити нормативно-правовий акт такого типу для запуску і Державного реєстру, і єдиної системи. У майбутньому його буде краще пристосовано до умов, що постійно змінюються. Однак у довгостроковій перспективі така база даних може передбачати регулювання за допомогою первинного законодавства, що забезпечить більшу визначеність та юридичні підстави для її існування. Цей проект Положення не приймає й не заперечує такої перспективи.

## Правова підстава

Проект Положення підготувала Державна судова адміністрація України, щоб затвердити його спільно з Міністерством юстиції України. Це означає, що ці два органи нести будуть відповідальність за практичне впровадження бази даних, при цьому Державна судова адміністрація України буде головним адміністратором, а Міністерство юстиції України забезпечуватиме підтримку в питаннях підключення до інших баз даних. Таким чином, судова і виконавча гілки влади виступають органами, що затверджують проект Положення.

Рішення Комітету міністрів від березня 2020 року, попри те, що воно стосується конкретно судової влади, просить українську владу загалом «створити комплексну систему збору судових даних».<sup>26</sup> Виглядає доцільним залучити орган виконавчої влади, як-от Міністерство юстиції України, до системи збору даних із практично однаковими правами щодо адміністрування бази даних. Вибір такого варіанту не суперечить вказаному вище рішенням Комітету міністрів. Навпаки, це принесе користь судовій і виконавчій гілкам влади, змусивши їх співпрацювати й обмінюватися даними. Це забезпечить взаємозв'язок і стабільний потік інформації між базами даних виконавчої та судової влади України, що корисно для процесу виконання в цілому.

Крім того, якщо говорити про правові підстави для ухвалення та впровадження проекту Положення, інші міркування також видаються актуальними. Проект Положення зобов'язує українських суддів реєструвати первинні дані про судові рішення, що підлягають примусовому виконанню. Цими діями вони визначатимуть перебіг усього процесу добровільного та/або примусового виконання. Проте жоден орган, окрім Вищої ради правосуддя України, не може примушувати суддів до певних дій та притягувати їх до відповідальності.

Впровадження цього проекту Положення, як і будь-якого іншого письмового джерела права, залежить від добросовісної реалізації його норм. Однак, якими б позитивними ці норми не були, вони не допоможуть уникнути потенційних людських помилок або навіть навмисного маніпулювання даними з боку суддів. У цьому сенсі може постати питання про відповідальність суддів, а відтак виникає необхідність обговорити керівну роль Вищої ради правосуддя. Утім проект Положення нічого не говорить про роль Вищої ради правосуддя в обробці даних і наслідки неправомірних дій чи людських помилок (наприклад, хто має на це реагувати і як забезпечити притягнення суддів до відповідальності за свідомо неправомірне внесення даних до реєстру). Хоча останнє питання є лише гіпотетичним стосовно основної мети створення цього Реєстру, усе ж варто ще раз замислитися, чи потрібно надавати Вищій раді правосуддя подібні права на адміністрування бази даних і чи має вона бути тим органом, у співпраці з яким потрібно ухвалювати проект Положення.

Крім того, якщо система виконання судових рішень повернеться під виключний контроль судової влади (оскільки з цього приводу було висловлено певні пропозиції), Державний реєстр може бути переналаштовано й переосмислено (наприклад, у питаннях, що стосуються адміністратора бази даних і засобів обміну даними з органами виконавчої влади). У цьому сценарії роль Вищої ради правосуддя може бути ключовою.

Зрештою, Комітет міністрів у своєму рішенні від березня 2020 року прямо згадав два органи влади, які мають ухвалити відповідне положення. Він мав власні підстави «наполегливо [спонукати] органи влади, зокрема Вищу раду правосуддя та Державну судову адміністрацію, створити комплексну систему збирання судових даних».<sup>27</sup> Здається, Комітет міністрів, згадуючи ці два органи влади, мав на увазі особливості української правової системи, коли на обов'язковість певних норм впливає, які саме суб'єкти ухвалили відповідний нормативно-правовий акт.

<sup>26</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 7.

<sup>27</sup> CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 7.

## Техніка розробки проєкту нормативно-правового акту

У цій доповіді ми свідомо не розглядали в деталях техніку розробки проєкту нормативно-правового акту або мову, що використовується в цьому процесі, оскільки вони можуть бути дуже специфічними та визначатися контекстом українських правотворчих традицій. Як зазначалося вище в загальних коментарях, проєкт Положення може бути принципово перероблено або змінено, щоб відобразити різницю між добровільним виконанням і примусовим виконавчим провадженням, зокрема виділити деякі конкретні категорії виконавчих документів. Ці рекомендації стосуються техніки розробки нормативно-правових актів, у виборі якої українські органи державної влади є вільними.

## Якість нормативно-правового акта

Критерії якості нормативно-правового акта є загальноприйнятими. Це доступність, чіткість і передбачуваність юридичних текстів. З погляду всіх цих критеріїв, проєкт Положення не викликає явного занепокоєння. Передбачається, що він буде доступним.

Жодну з його норм не було визнано явно непередбачуваною, за винятком набору правил, що визначають, хто несе відповідальність за впровадження Положення та достовірність зареєстрованих даних (наприклад, підпункти 3 та 5 Розділу VIII). Загальні посилання на закони або такі речення, як «несе відповідальність згідно із законом» завжди сигналізують про проблеми з передбачуваністю. Однак у вторинних джерелах права, як-от цей проєкт Положення, цей підхід допускається, хоча бажано, щоб текст був більш чітким у питаннях встановлення відповідальності. До того ж, як зазначалося вище, серед передбачуваних користувачів бази даних є судді та державні службовці, тому відповідальність за достовірність даних, які вони вводять, повинна бути чітко визначена. У цьому сенсі, як і у випадку будь-якої юридичної норми, проєкт Положення набув би необхідного потенціалу для стримування від протиправних дій.

За останнім критерієм (тобто чіткість) цей проєкт краще оцінить юрист, який є носієм української мови. Провідним принципом є те, що юридичний текст вважається викладеним чітко, якщо він зрозумілий із погляду будь-якої звичайної людини, яка необов'язково призвичаєна до специфічної юридичної термінології. У проєкті Положення широко використовується юридична та спеціальна термінологія. Іноді на чіткість може негативно впливати використання граматичних правил, довгих речень, ком і специфічних стилів. Очевидно, що такі питання не можна розглядати на підставі англомовного перекладу цього тексту. Відповідно, рекомендовано залучити юриста, який є носієм мови, для перегляду проєкту Положення на предмет чіткості.



## Основні висновки та рекомендації

Проект Положення стосується виконання рішень у групі справ «Бурмич та інші проти України» в контексті заходів загального характеру, спрямованих на побудову ефективної системи примусового виконання судових рішень в Україні. Це можна розглядати як його основне завдання та кінцевий результат, якого прагне домогтися українська влада. Окрім цього, метою ухвалення проєкту Положення є зареєструвати всі виконавчі документи в одному місці та забезпечити ефективний обмін даними з іншими базами даних. Отже, проєкт Положення потрібно розглядати в набагато ширшому, досить системному контексті. Це не просто черговий набір правил для судової системи України, це більше, ніж звичайний внутрішній інституційний судовий облік рішень і виконавчих документів.

Хоча проєкт Положення є заходом впровадження загального характеру, він може допомогти у виконанні індивідуальних заходів, які в групі справ «Бурмич та інші проти України» зазвичай називаються «історичні борги».

Проект Положення не розрізняє основні альтернативні шляхи виконання виконавчого документа (спочатку добровільне виконання, а якщо воно неуспішне – примусове виконання) та змішує їх між собою. Він також практично не розмежовує одноразові виплати та безперервну сплату боргів.

Основним завданням Державного реєстру, схоже, є забезпечення судового контролю за виконавчими провадженнями. Однак бажано, щоб проєкт Положення розпочинався з преамбули, де було б визначено загальну та спеціальну мету Державного реєстру, щоб він виконував не лише ці інституційні завдання.

Проект Положення є вторинним джерелом права, а тому він гнучкий, більш детальний, його можна легко змінити.

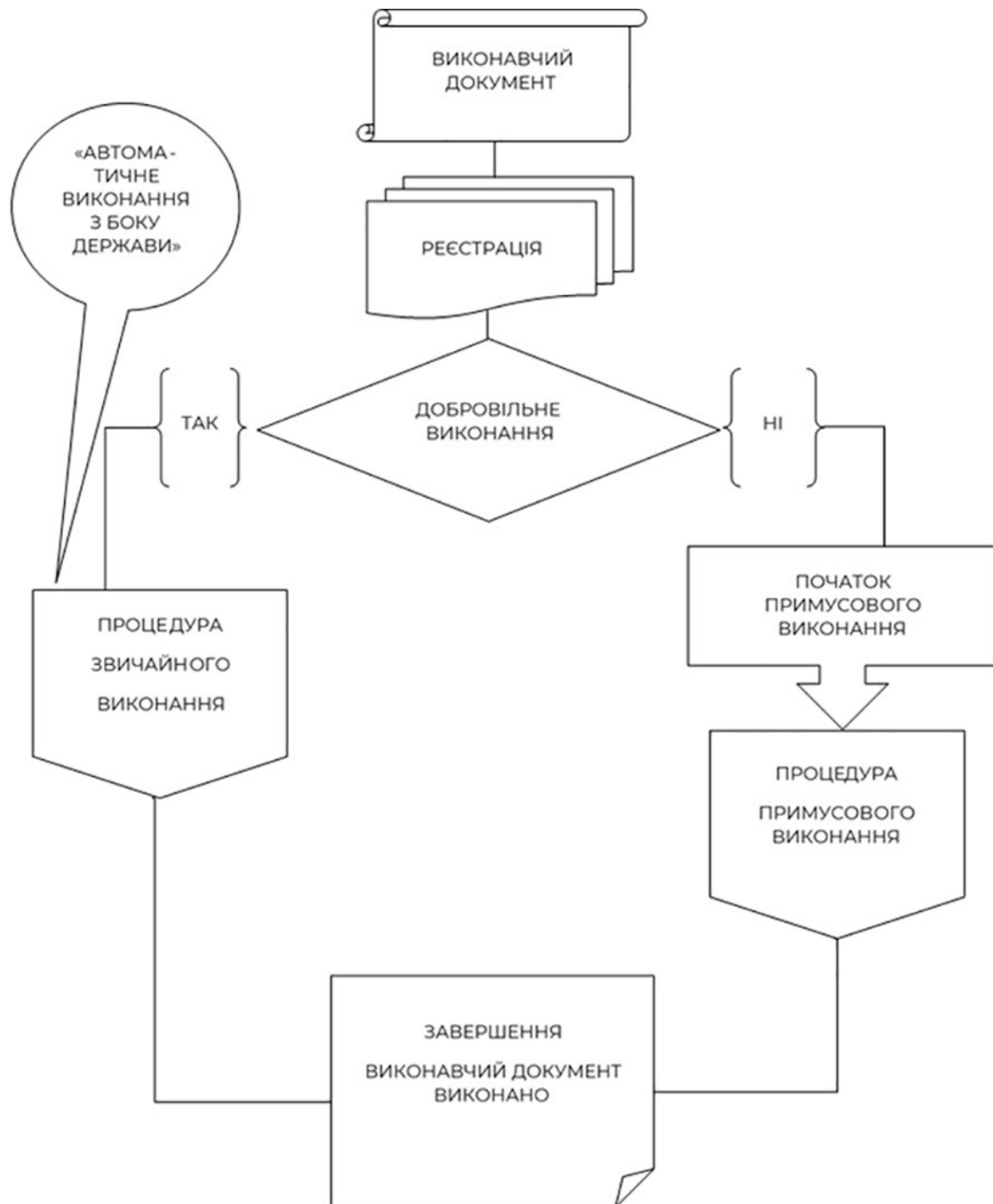
Державна судова адміністрація України та Міністерство юстиції України несуть відповідальність за практичне впровадження проєкту Положення, при цьому Державна судова адміністрація України є головним адміністратором, а Міністерство юстиції України надає підтримку в питаннях підключення до інших баз даних. Таким чином, судова і виконавча гілки влади виступають органами, що затверджують Проект положення.

З погляду критеріїв якості нормативно-правового акта (а саме: доступність, чіткість і передбачуваність юридичних текстів), проєкт Положення не викликає явного занепокоєння. Загальні рекомендації цього аналізу можна підсумувати так:

1. Рекомендовано переглянути проєкт Положення, щоб переосмислити його структуру. Влада повинна замислитися над тим, як регулювати реєстрацію виконавчих документів відповідно до стадій добровільного та примусового виконання. Проєкт Положення може містити норми про класифікацію виконавчих документів відповідно до типу боргів та зобов'язань щодо виконання.
2. Проєкт Положення варто сприймати як захід, спрямований на досягнення відразу двох цілей, а саме: врегулювання поточної ситуації, у якій рішення національних судів залишаються невиконаними, і сприяння створенню ефективної системи примусового виконання в майбутньому. Хоча цей захід має на меті досягнути обох цілей, друга має бути пріоритетною.
3. Основним завданням Державного реєстру має бути створення механізму безперервної реєстрації й обробки даних. У його межах потрібно розробити стабільну систему для реєстрації безперервного потоку судових рішень і майбутніх надходжень нових виконавчих документів.
4. Державний реєстр повинен виділити в окрему категорію рішення, які очікують на примусове виконання, у тому числі рішення щодо так званого «історичного боргу». Рішення цього типу вимагають окремого розгляду та класифікації, оскільки багато з них уже порушують Конвенцію або можуть легко призвести до появи нових справ у Європейському суді з прав людини. Відповідно, їх кількість та пов'язані з ними дані є актуальними у світлі доцільності засобів правового захисту й оцінювання розміру компенсацій. Ці типи справ можна виділити в окрему категорію виконавчих документів.
5. Потрібно забезпечити чіткий взаємозв'язок між Державним реєстром та іншими базами даних, зокрема базою даних виконавчих проваджень. Він має також визначати, які дані матимуть пріоритет у разі виявлення помилок чи дубльованих записів.

6. Потрібно запровадити спеціальну процедуру виправлення очевидних помилок у цих базах даних. Зазвичай будь-яка база даних такого масштабу може містити суперечливі дані, дубльовані записи, помилкові відомості тощо. Наприклад, неправильне написання імен може породити два або більше суперечливих записи. Бази даних мають серйозні юридичні наслідки, як-от показують статус виконавчих документів, результати виконання, обґрунтованість певної інформації, дати початку та завершення виконавчого провадження, строк позовної давності тощо. Ці наслідки варто врегулювати. Наприклад, у разі помилки в одній базі даних повинно бути зрозуміло, які дані матимуть пріоритет, або у випадках суперечливих записів дані, введені першими чи останніми, необхідно буде визнати дійсними, залежно від їх точності.
7. Проєкт Положення повинен містити спеціальне правило про те, як діяти у випадку виявлення дубльованої інформації чи повторюваних записів. У ньому варто також передбачити механізм, який об'єднуватиме виконавчі документи у випадку об'єднаних виконавчих процедур із тими самими кредиторами чи розділятиме виконавчі процедури у випадку наявності кількох кредиторів із частковим виконанням.
8. Проєкт Положення має чіткіше регулювати інструменти доступу та пошуку, звіти, які можна згенерувати в базі даних, а також те, які дані передаватимуться іншим органам влади. Звичайно, це досить технічні аспекти, але з юридичного погляду, ці інструменти можуть вимагати особливого режиму й обґрунтування. Деякі дані можуть бути захищені законом (наприклад, дані, що становлять комерційний інтерес або особисті дані) чи охоплюватись інституційними інтересами (наприклад, судова статистика, репутація суддів тощо). Усе це впливає на доступність даних, а відтак має бути охоплено правовими нормами.
9. Рекомендовано отримати думку з цього питання IT-спеціаліста або фахівця в галузі побудови цифрових баз даних і керування ними, адміністрування мережі та веб-дизайну. Технічну сумісність проєкту Положення може перевірити IT-спеціаліст, який знайомий із правовими нормами. Потрібно отримати експертний висновок щодо наявності технічних можливостей для створення Державного реєстру в запропонованому вигляді.
10. Якщо документом цього ще не передбачено, може бути доцільним внести до перехідних положень проєкту пункт про пілотний період, коли будуть застосовуватися попередні правові наслідки. Очікуючи на цей перехідний період, варто провести навчання користувачів Державного реєстру, а саму базу даних протестувати. У цьому сенсі рекомендовано встановити пілотний період впровадження, протягом якого користувачі ознайомляться з базою даних та вивчать правові наслідки. Бажано визначити в проєкті Положення часові межі та географічну територію, де тестуватиметься база даних. Під час тестування потрібно перевірити роботу бази даних, реакцію користувачів, достовірність і безпеку даних, працездатність системи тощо.
11. Запровадження інших аспектів бази даних може вимагати спеціальних знань і досвіду. Серед них – питання сумісності з нормами про захист персональних даних та принципами доступності. Хоча захист даних вимагає окремого аналізу, питання щодо публічного доступу, прозорості та публікації загальної статистики, а також громадського контролю все одно повинні розглядати розробники проєкту Положення.
12. Рекомендовано створити чіткіші правила щодо того, як і якою мірою дані з Державного реєстру можуть бути розкриті іншим, явно зацікавленим особам (дослідникам, НУО та правозахисникам, третім особам, особам, що здійснюють заходи втручання, законним представникам у разі зміни представників тощо). Проєкт Положення розподіляє права на доступ і додавання адміністративних повноважень відповідно до методу обліку користувачів у комп'ютерних системах (наприклад, адміністратор має всі повноваження, а користувачі контролюють лише введені ними дані). Це звичайна класифікація прав в IT-системах, але вона може бути ризикованою з юридичного погляду, якщо застосовувати її наосліп (наприклад, адміністратор із повним доступом також може допустити помилку). Крім того, якщо дотримуватися цієї технічної класифікації прав на доступ до бази даних, то в проєкті Положення має бути передбачено статус «гостя», на додаток до користувачів і адміністраторів.

Рисунок 1. Спрощена схема виконання судових рішень



## Звіт стосовно проведених експертних обговорень щодо проблеми невиконання рішень національних судів у період з червня по вересень 2020 року

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

### Вступ

**З**а результатами проведених консультацій з українськими державними органами, Проєкт Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва, організував низку заходів, спрямованих на обговорення проблемних аспектів невиконання судових рішень та формулювання спільних рекомендацій щодо заходів, які необхідно вжити для усунення проблеми невиконання рішень національних судів в Україні. Проєкт залучив Андрія Авторгова, кандидата юридичних наук і приватного виконавця, для участі в цих обговореннях та підготовки відповідного звіту за результатами їхнього проведення.

У звіті передбачені основні висновки обговорень в рамках трьох напрямків проблеми невиконання рішень національних судів та запропоновані рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити для усунення ідентифікованих проблем в контексті повного виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України»<sup>1</sup> та «Бурмич та інші проти України»<sup>2</sup>.

Під час оцінки виконання рішень ЄСПЛ у вказаних вище справах, Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1369-ому засіданні<sup>3</sup>, яке відбулося 3–5 березня 2020 року, нагадав, що ця група справ (перше рішення у якій стало остаточним у 2004 році) стосується складної та багатогранної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів проти держави й відсутності ефективних національних засобів правового захисту в цьому питанні. Така проблема свідчить про існування одного з найбільших системних недоліків, що позначається на негативному функціонуванні виконавчої та судової систем, а отже – на верховенстві права в Україні.

Експертні дискусії відбулися в онлайн-форматі 2 липня, 21 липня та 11 вересня 2020 року. У цих заходах взяли участь представники Верховного суду, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Національної школи суддів України, апеляційні та місцеві суди, представники Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Міністерства соціальної політики України та Пенсійного фонду України, представники Верховної Ради України, представники громадянського суспільства й міжнародних організацій, а також представники й експерти Ради Європи.

### Теми обговорення:

- ▶ Впровадження ефективної процедури банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також перегляд системи мораторіїв, які захищають ці підприємства від відповідальності.
- ▶ Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства.
- ▶ Впровадження ефективних механізмів судового контролю за виконанням рішень національних судів.

<sup>1</sup> Pilot judgment Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine (no. 40450/04), judgment of 15/10/2009, final on 15/01/2010

<sup>2</sup> Burmych and Others v. Ukraine, (Nos. 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13, and 3653/14), judgment of 12/10/2017

<sup>3</sup> Please see the 1369th meeting of the Committee of Ministers of the Council of Europe as of 3-5 March 2020, H46-36 Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine (Applications No. 40450/04, 56848/00, 46852/13), available at: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016809cc94f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809cc94f)

**Досягнуті результати:**

- Учасники обговорили проблемні аспекти застосування процедури банкрутства підприємств, які перебувають у власності чи під управлінням держави, обмінялися думками щодо проблематики мораторіїв, що захищають такі підприємства, а також запропонували рекомендації щодо вирішення вказаних проблем в площині законодавства та судової практики.
- Учасники обмінялися думками щодо досвіду країн-членів Ради Європи в аспекті покращення соціально-орієнтованого законодавства, обговорили запропоновані шляхи внесення змін до відповідного українського законодавства, а також сформулювали рекомендації щодо вжиття необхідних заходів для усунення ідентифікованих проблем і вдосконалення соціально-орієнтованого законодавства в Україні.
- Учасники продискутували проблемні аспекти застосування механізмів судового контролю за виконанням судових рішень в контексті українського законодавства та відповідної судової практики, а також обговорили релевантний досвід країн-членів Ради Європи. Учасники також сформулювали можливі способи вирішення ідентифікованих проблем в площині українського законодавства та судової практики.

**Основні висновки та рекомендації****1. Впровадження ефективної процедури банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також перегляд системи відповідних мораторіїв**

Наявність обмежень і мораторіїв щодо процедури банкрутства державних або контрольованих нею підприємств унеможливує виконання судових рішень, винесених проти цих підприємств, як під час процедури виконавчого провадження, так і під час процедури банкрутства.

Встановлення мораторіїв суперечить Конституції України, яка гарантує захист прав у судовому порядку та зазначає, що судові рішення є обов'язковими для виконання. При цьому, конституційні права не можуть бути обмежені. Також стаття 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) передбачає, що кожний має право на розгляд справи та виконання відповідного судового рішення впродовж розумного строку,

Таким чином, наявність обмежень і мораторіїв порушує принцип рівності всіх суб'єктів права власності та господарювання, оскільки діють різні правила щодо примусового виконання майнових зобов'язань, визначених у судових рішеннях, залежно від форми власності боржника чи галузевої приналежності.

Варто констатувати низьку ефективність мораторіїв. Їх тривале застосування не мало позитивного впливу на стан відповідних підприємств.

За результатами обговорень, було запропоновано вжити наступні заходи:

- Повністю або частково скасувати встановлені заборони щодо процедури банкрутства державних підприємств і підприємств, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків.
- Скасувати наявні заборони та мораторії, які діють для процедур виконавчого провадження та банкрутства у зв'язку зі стягненням заборгованості з певних категорій підприємств. Не ухвалювати нових мораторіїв і заборон.
- Встановити умови, за яких власник зобов'язаний ухвалити рішення про ліквідацію державного підприємства.
- Розширити повноваження приватних виконавців, надавши їм право виконувати судові рішення щодо стягнення коштів із державних підприємств.
- Законодавчо переглянути ч. 3 статті 214 Господарського кодексу України, а також статтю 96 Кодексу України з процедур банкрутства в частині заборони переходу судом до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків.



- ▶ Законодавча заборона на примусове вживання виконавчих заходів до державних підприємств, які не підлягають приватизації, є несумісною зі стандартами Ради Європи та рекомендаціями ЄСПЛ. На підставі положень статті 6 ЄКПЛ, наведену законодавчу заборону (мораторій) на вживання виконавчих заходів щодо державних підприємств, яка діє до 20 жовтня 2022 року, потрібно скасувати.
- ▶ *Запровадити в національному законодавстві певне справедливе «обмеження відповідальності» держави за дії юридичних осіб із часткою державної власності.*
- ▶ Запровадити Єдину судово інформаційно-телекомунікаційну систему (ЄСІТС) та сформувати в ній статистичну звітність стосовно розміру заборгованості державних підприємств за судовими рішеннями.
- ▶ Розробити ефективніші механізми досудової санації державних підприємств.
- ▶ Ефективніше захистити кредиторів державних підприємств в питаннях заробітної плати.
- ▶ Напрацювати ефективний механізм контролю за виконанням зобов'язань відповідних органів, уповноважених управляти державним майном, і своєчасно вживати заходів для запобігання банкрутству таких підприємств.
- ▶ Запровадити контроль за виконанням керівником підприємства зобов'язань щодо своєчасного надсилання відомостей про наявність ознак банкрутства та звернення до господарського суду із заявою про відкриття провадження в справі про банкрутство у разі загрози неплатоспроможності.
- ▶ Встановити строки погодження плану санації органом, уповноваженим управляти державним майном, і передбачити наслідки ухилення від вчинення таких дій.

## 2. Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства

У ситуації, яка склалася, експерти наголосили на необхідності усунути першопричини звернень до суду із соціальних питань, з-поміж яких основне місце посідає фінансова неспроможність виконувати взяті державою зобов'язання, що породжуватиме нові рішення на користь заявників, а відтак і їх невиконання.

У справі «Сук проти України»<sup>4</sup> ЄСПЛ зазначив, що держава на власний розсуд визначає, які доплати надавати своїм працівникам із державного бюджету. Держава може впровадити, призупинити або припинити їх виплату, вносячи відповідні законодавчі зміни. Однак, якщо законодавча норма, що передбачає певні доплати, є чинною, а передбачені умови – дотримані, державні органи не можуть відмовляти у здійсненні таких доплат, доки законодавче положення залишається чинним.

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

Соціальні виплати повинні отримувати лише ті верстви населення, які їх дійсно потребують, але при цьому має бути враховано платоспроможність держави.

З урахуванням проведених дискусій, були сформульовані наступні рекомендації щодо необхідних заходів:

- ▶ Перш за все потрібно проаналізувати функціонування системи соціальних виплат та переглянути доцільність деяких із них.
- ▶ Здійснити аналіз і систематизацію всіх виплат, видів допомоги, які здійснюються з державного бюджету (напрямку або субвенціями в регіони) з визначенням розміру кожної такої виплати чи допомоги. У межах проведеного аналізу переглянути та скасувати підзаконні нормативно-правові акти, якими передбачено множинні виплати певним категоріям осіб, розглянувши можливість підвищення розміру основної виплати.
- ▶ Переглянути систему надання соціальних виплат і передбачити для неї суто адресний характер. Щодо тих виплат, які уряд планує зробити адресними в майбутньому, встановити часові межі для завершення цього процесу.
- ▶ Розглянути можливість внесення змін до структури додатку витратної частини бюджету з

<sup>4</sup> Рішення ЄСПЛ. Справа «Сук проти України» (Заява № 10972/05); Страсбург, 10 березня 2011 року.

метою забезпечення прозорості щодо всіх соціальних витрат і їх отримувачів. Передбачити в державному бюджеті на кожен рік чіткий баланс між фінансуванням для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, і кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати. У випадку, якщо не буде виділено достатніх ресурсів, у Проекті бюджету передбачити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства з метою зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення на недискримінаційній основі (з відповідними роз'ясненнями для громадськості).

- Розглянути питання про заборону, передбачену указами Президента України й постановами Кабінету Міністрів України, встановлювати додаткові виплати, компенсації, грошові утримання чи будь-які соціальні виплати з державного бюджету, що не передбачені чинним законодавством, і збільшувати розмір наявних виплат понад обсяг коштів, закладених у державному бюджеті на поточний рік.
- Переглянути закріплену в багатьох соціальних законах (у зв'язку зі внесеними змінами після 2011 року) можливість Кабінету Міністрів України на власний розсуд визначати розмір доплат і виплат певним категоріям осіб лише в межах ресурсів, передбачених державним бюджетом. Однак така свобода дій має застосовуватися лише для тих категорій уразливих осіб, які вже забезпечені прожитковим мінімумом.
- Розглянути доцільність скорочення/скасування чинних соціальних виплат, доплат окремим категоріям працівників (державних службовців), зменшення пенсійних доплат, у тому числі вже нарахованих, з урахуванням практики ЄСПЛ у питаннях реформування пенсійного, соціального законодавства в інших державах.
- Провести перепис населення.
- Розробити із залученням широкого кола фахівців та громадськості методику визначення прожиткового мінімуму, яка надасть можливість забезпечити особі її основні базові потреби та гідний рівень життя з урахуванням затверджених Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» від 19 травня 2020 року.
- Перерахувати прожитковий мінімум за новою методикою та проаналізувати фінансову спроможність держави щодо його гарантування.

### **3. Впровадження ефективних механізмів судового контролю за виконанням рішень національних судів**

Наявний інститут «судового контролю» потребує розширення з погляду ідеології та принципів ЄСПЛ, практики ЄСПЛ та рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, стандартів Ради Європи. Механізми судового контролю потрібно привести у відповідність з вимогами практики ЄСПЛ щодо засобів захисту відповідно до статті 13 ЄКПЛ. Потрібно також змінити саму ідеологію судового контролю й участі суду у виконанні своїх рішень, а також чітко визначити межі ролі судової влади та суду у виконанні судових рішень.

Водночас потрібно звернути увагу і на наступне: відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», рішення про стягнення коштів із державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконують органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Таке положення отримало нормативне продовження в частині першій статті 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Зокрема, рішення про стягнення коштів, де боржником є державний орган, виконує центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у межах відповідних бюджетних призначень і через списання коштів із рахунків такого державного органу, а у разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

При цьому, Державна казначейська служба України не є, ані органом примусового виконання судових рішень, ані учасником, зокрема стороною виконавчого провадження, а відтак не вживає заходів із примусового виконання рішень у порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження». Державна казначейська служба України є суб'єктом, що, зокрема, безпосередньо здійснює списання коштів за рішеннями судів про стягнення коштів із державного та місцевих бюджетів.

Відтак, за відсутності бюджетного фінансування програм для забезпечення виконання рішень суду рішення залишатимуться невиконаними. Механізми судового контролю не усунуть цю проблему, адже вона полягає у відсутності коштів у бюджеті.

Свого часу на це звертав увагу Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй Постанові №13 від 29 вересня 2016 року «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація».

За результатами проведених дискусій, було запропоновано вжити наступні заходи:

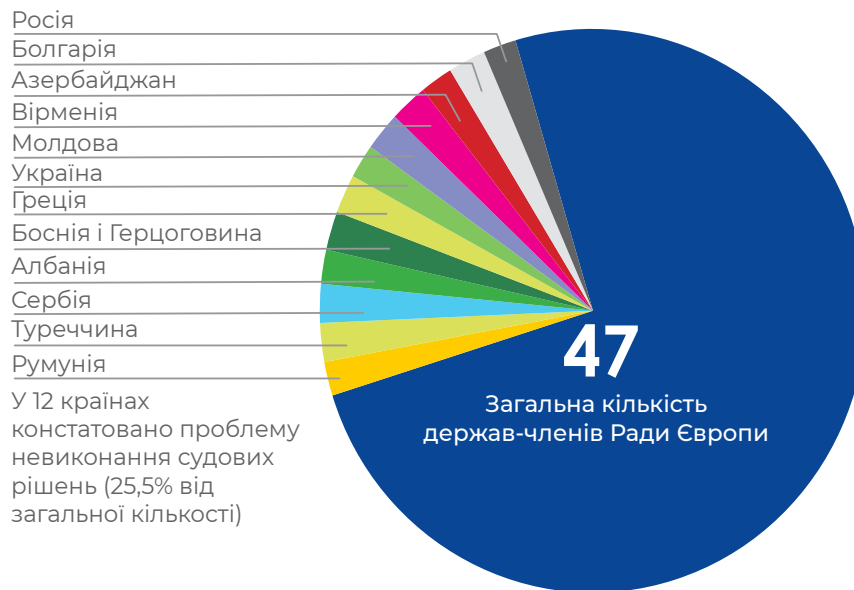
- ▶ Встановити обов'язковий судовий контроль за виконанням усіх судових рішень, де боржником є держава, державний орган.
- ▶ Контроль суду має бути не тільки за особою, яка виконує рішення (державним або приватним виконавцем), а й за виконанням рішення суду в цілому.
- ▶ Не допускати припинення іншим судом виконання судового рішення, яке набрало законної сили, у порядку забезпечення позову або в порядку здійснення судового контролю за виконанням рішення.
- ▶ Надати більше повноважень державним та приватним виконавцям у питанні надання сторонам відтермінування або розтермінування у виконанні рішення за взаємною згодою.
- ▶ Судовий контроль за діяльністю виконавців поєднувати з професійним.
- ▶ Обов'язок сторін та учасників процесу виконання судових рішень полягає у співпраці із судом та суворому покаранні за недотримання вимог щодо виконання.

## Додатки

## Інфографіка №1. Статистична інформація щодо України в контексті проблеми невиконання судових рішень, встановленої Європейським судом з прав людини

Статистична інформація щодо України станом на 15 жовтня 2020 р. \*

### 1) Інформація про держави-члени Ради Європи, щодо яких встановлена проблема невиконання рішень Європейського суду з прав людини



### 2) Нагляд Комітету міністрів Ради Європи за виконанням рішень державами-членами Ради Європи, щодо яких встановлена проблема невиконання рішень Європейського суду з прав людини (зокрема, в 2017-2020 рр.) \*\*

| Справа                                | Процедура  | На розгляді | Закриті |
|---------------------------------------|------------|-------------|---------|
| Герасимов та інші проти РОСІЇ         | СТАНДАРТНА | 1           | 0       |
| Стоянов і Табаков проти БОЛГАРІЇ      | СТАНДАРТНА | 2           | 5       |
| Авакемян проти ВІРМЕНІЇ               | СТАНДАРТНА | 4           | 0       |
| Мартинович проти БОСНІЇ І ГЕРЦОГОВИНИ | СТАНДАРТНА | 4           | 0       |
| Гюлі проти АЛБАНІЇ                    | СТАНДАРТНА | 5           | 0       |
| Путо проти АЛБАНІЇ                    | СТАНДАРТНА | 6           | 0       |
| Ахмет Килич проти ТУРЕЧЧИНИ           | СТАНДАРТНА | 7           | 0       |
| Олару проти МОЛДОВИ                   | СТАНДАРТНА | 17          | 0       |
| Тарвердієв проти АЗЕРБАЙДЖАНУ         | ПОСИЛЕНА   | 2           | 2       |
| Гумбатов проти АЗЕРБАЙДЖАНУ           | ПОСИЛЕНА   | 4           | 1       |
| Р.КАЧАПОР проти СЕРБІЇ                | ПОСИЛЕНА   | 5           | 90      |

\* Неофіційний документ (містить виключно фактичну інформацію на основі неофіційних розрахунків Департаменту виконання рішень Європейського Суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи, зроблених у робочому порядку)

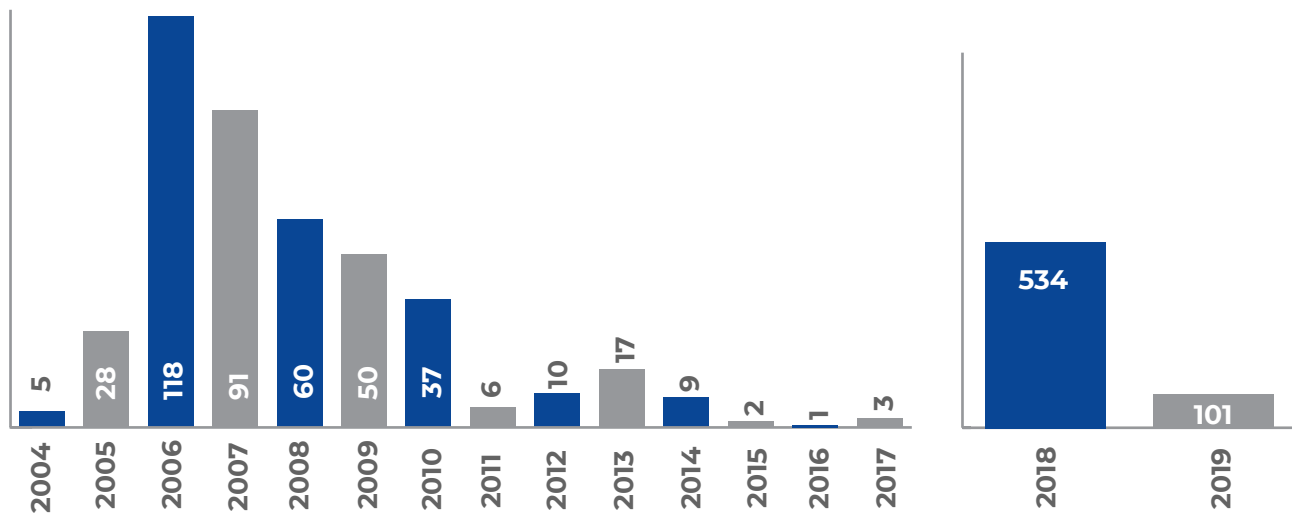
\*\* Наведені дані не є абсолютними. Слід зауважити наступне:

- інформація включає лише ті групи справ, що наразі перебувають на розгляді Комітету міністрів Ради Європи;
- усі наведені справи відносяться до проблеми невиконання судових рішень, але можуть стосуватися досить специфічних ситуацій, наприклад, лише зобов'язань в натуральній формі або стягнення приватних боргів та роботи виконавців;
- у деяких групах або завершено нагляд за заходами загального характеру, або досягнуто суттєвого прогресу, а отже інформація очікується здебільшого щодо індивідуальних заходів.

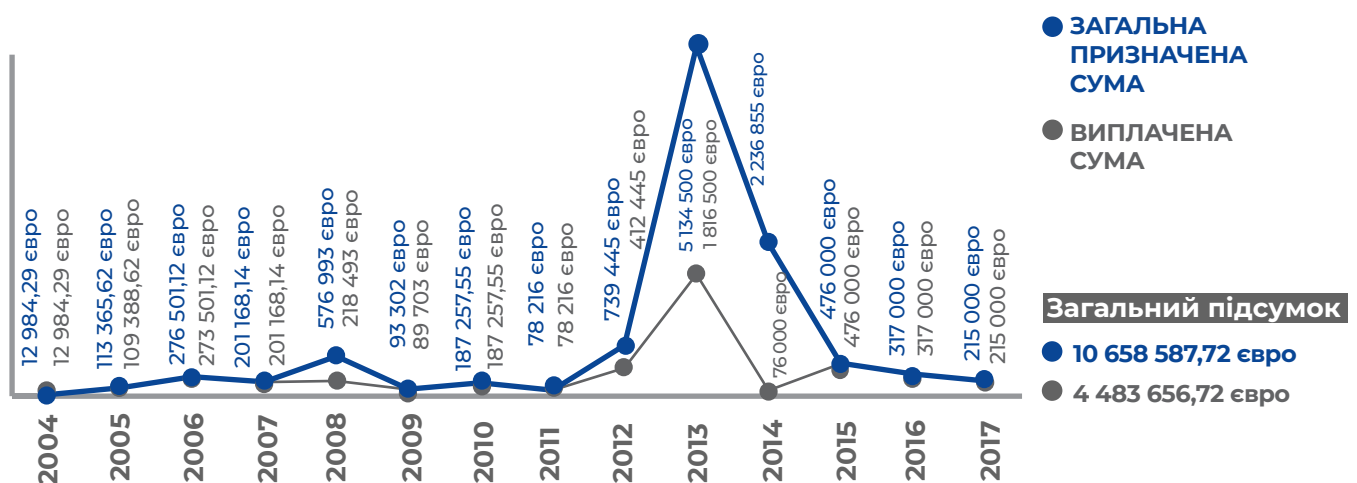
|                                          |                     |                                                     |     |
|------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------------|-----|
| Кунич та інші проти БОСНІЇ І ГЕРЦОГОВИНИ | ПОСИЛЕНА            | 9                                                   | 9   |
| Мірзаєв проти АЗЕРБАЙДЖАНУ               | ПОСИЛЕНА            | 9                                                   | 10  |
| Бека-Кулохері проти ГРЕЦІЇ               | ПОСИЛЕНА            | 11                                                  | 0   |
| Сакалян проти РУМУНІЇ                    | ПОСИЛЕНА            | 21                                                  | 21  |
| Гіззатова проти РОСІЇ                    | ПОСИЛЕНА            | 116                                                 | 0   |
| Жовнер проти УКРАЇНИ                     | ПОСИЛЕНА            | 78 та понад 12 тис. заявників у справах типу Бурмич | 359 |
| Авшарова проти АЗЕРБАЙДЖАНУ              | Дружнє врегулювання | 42                                                  | 0   |

### 3) Загальна кількість рішень у справах Іванов/Бурмич, переданих до Комітету міністрів Ради Європи для нагляду за вказаний період часу

Вилучені справи після рішення у справі Бурмич:



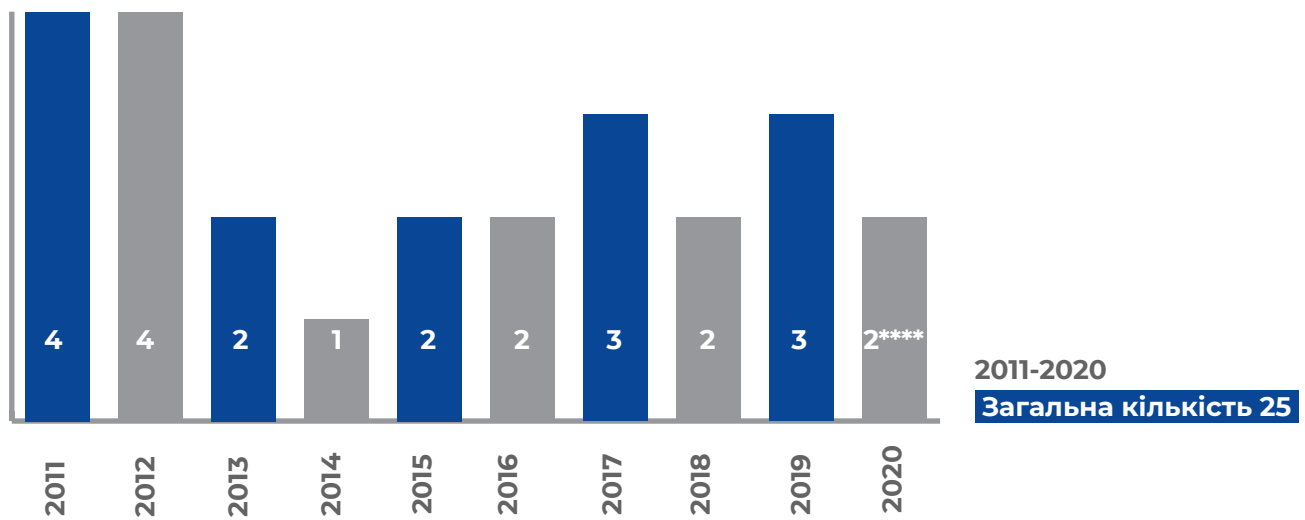
### 4) Інформація про індивідуальні заходи у групі справ Жовнер проти України\*\*\*



\*\*\* Показник кількості справ на рік (див. п. 3) пояснює, чому влада не мала проблем з виплатою справедливої сатисфакції в певні роки. Найбільш проблематичними є так звані «багатолюдні» рішення (ухвалені здебільшого в 2013-2014 рр.): до 250 заяв в одному рішенні й у більшості випадків одну заяву складено кількома заявниками. Важко здійснювати виплати та надавати інформацію щодо таких складних справ із сотнями заявників



**5) Кількість рішень, прийнятих Комітетом міністрів Ради Європи у період з 2011 р. по 2020 р. щодо виконання Україною рішень у справах «Юрій Миколайович Іванов», група справ «Жовнер», «Бурмич та інші проти України»**



\*\*\*\* (враховуючи вереснєве засідання)

## Інфографіка №2. Хронологія розгляду Європейським судом з прав людини справ щодо України, в яких ідентифіковано проблему невиконання судових рішень національних судів

| Хронологія розгляду ЄСПЛ справ щодо проблеми невиконання чи несвоєчасного виконання рішень національних судів (понад 19 років) |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2001 рік</b>                                                                                                                | <p>ЄСПЛ розглянув справу <b>«Кайсин та інші проти України»</b> (Kaysin and Others v. Ukraine).</p> <p>За результатами розгляду було ухвалено дружнє врегулювання, яке ґрунтувалося на тому, що органи влади України взяли зобов'язання вирішити проблему невиконання рішень національних судів, зокрема, через посилення цивільної відповідальності для держави та дисциплінарної й кримінальної відповідальності для державних службовців.</p> <p>Відсутність результатів призвела до появи наступної групи справ ЄСПЛ.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>2004 рік</b>                                                                                                                | <p>ЄСПЛ розглянув справу <b>«Жовнер проти України»</b> (Zhovner v. Ukraine) та інші подібні до неї справи (група справ «Жовнер»).</p> <p>Порушення, виявлені ЄСПЛ у групі справ «Жовнер», стосуються невиконання рішень національних судів щодо виплати заробітної платні та допомоги працівникам різних державних органів.</p> <p>З метою надання допомоги Україні у вирішенні ідентифікованої проблеми, Департамент виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи підготував перший Меморандум щодо невиконання рішень національних судів в Україні, що був оприлюднений у червні 2007 року. Меморандум містив підсумки поточної ситуації в кожній проблемній сфері та вказував на проблеми, які потрібно вирішити з метою забезпечення виконання Україною рішень ЄСПЛ.</p> <p>Незважаючи на спроби Комітету міністрів Ради Європи знайти вирішення проблеми разом з органами влади України, вагомих результатів не було досягнуто і, відповідно, потік нових схожих заяв збільшувався.</p> |
| <b>2009 рік</b>                                                                                                                | <p>ЄСПЛ прийняв пілотне рішення в справі <b>«Юрій Миколайович Іванов проти України»</b> (Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine).</p> <p>ЄСПЛ наголосив, що слід невідкладно запровадити конкретні реформи в законодавстві та адміністративній практиці України для вирішення проблеми невиконання/несвоєчасного виконання судових рішень та встановив термін до 15 липня 2011 року для створення ефективного національного засобу правового захисту в цих питаннях.</p> <p>Заходи, передбачені ЄСПЛ в пілотному рішенні справи «Юрій Миколайович Іванов проти України» не були виконані до встановленого терміну.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>2012 рік</b>                                                                                                                | <p>ЄСПЛ відновив розгляд заблокованих заяв, що стосувалися проблеми невиконання/несвоєчасного виконання судових рішень.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>2017 рік</b>                                                                                                                | <p>Велика палата ЄСПЛ ухвалила рішення у справі <b>«Бурмич та інші проти України»</b> (Burmych and Others v. Ukraine), відповідно до якого було вилучено з реєстру понад 12 000 заяв і передбачено їхнє врегулювання в контексті заходів загального характеру, які мають запроваджуватися владою на національному рівні під наглядом Комітету міністрів Ради Європи, включно із забезпеченням належного та достатнього відшкодування за порушення Європейської конвенції з прав людини.</p> <p>ЄСПЛ передбачив доцільність повторного розгляду ситуації 12 жовтня 2019 року.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>2020 рік</b>                                                                                                                | <p>Комітет міністрів Ради Європи прийняв Проміжну Резолюцію CM/ResDH(2020)211, в якій з глибоким жалем відзначив збіг строків (12 жовтня 2019 року) і не вжиття загальних заходів, які є обов'язковими до виконання на підставі статті 46 Європейської конвенції з прав людини</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

## Інфографіка №3. Основні причини невиконання рішень національних судів в Україні

(відповідно до прийнятої Національної стратегії про розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року)



- неузгодженість між розмірами соціальних виплат, передбачених різними законами, та розписом асигнувань державного бюджету на них;
- наявність мораторіїв, які перешкоджають примусовому виконанню рішень судів;
- недостатній рівень автоматизації процесу виконавчого провадження;
- прогалини правового регулювання процедури банкрутства державних підприємств;
- недосконалий механізм здійснення судового контролю за виконанням рішень судів щодо стягнення заборгованості



- відсутність єдиної системи електронної взаємодії між реєстрами судових рішень та автоматизованою системою виконавчих проваджень, документів для забезпечення аналізу і збору інформації про виконання судових рішень;

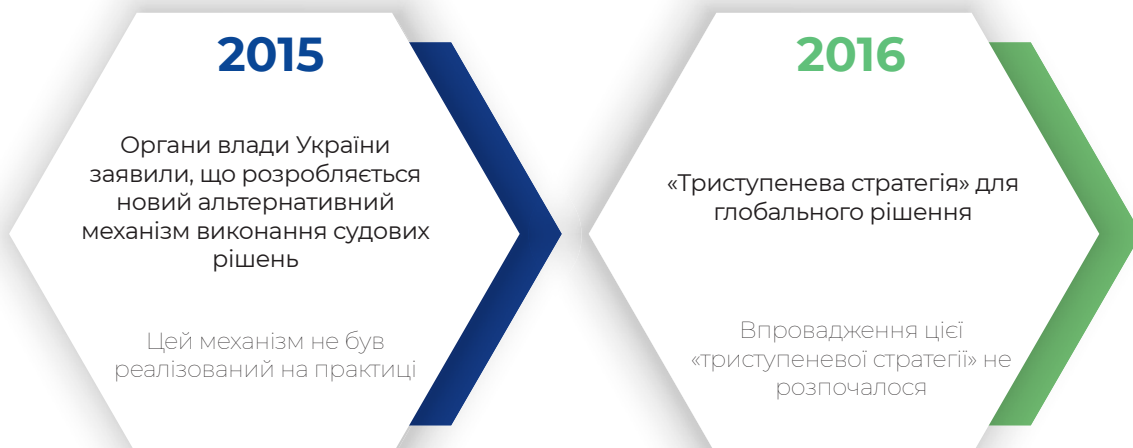


- відсутність коштів для забезпечення виплати заборгованості за рішеннями судів;



- відсутність засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням і тривалим виконанням рішень судів.

## Інфографіка №4. Огляд процесу виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Жовнер проти України», «Бурмич та інші проти України» з 2015 по 2020 роки (в контексті вжиття заходів загального характеру)



**2017**

Створено міжвідомчу робочу групу з вирішення питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішенням судів

**2017**

Реформа Державної виконавчої служби

**2018**

Розробка та внесення до Верховної Ради України проекту закону №8533 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів»

**2018**

Кабінет Міністрів України прийняв Порядок погашення заборгованості з пенсійних витрат за рішеннями суду №649. З метою його реалізації, Пенсійний фонд почав вести облік рішень у реєстрі рішень, виконання яких здійснюється за окремою бюджетною програмою

**2018 - 2019**

Встановлення першопричин невиконання рішень національних судів

**2019**

Розробка проекту Національної стратегії 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»

**Квітень  
2020**

Створена Комісія з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини

**Червень  
2020**

Розробка та внесення законопроекту №3609 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів»

## Вересень 2020

Прийняття Національної стратегії про розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 рік

### СПІВПРАЦЯ З РАДОЮ ЄВРОПИ

#### 2017

Здійснена **Оцінка законодавства України щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини**

#### 2018

Рада Європи 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 ЄСПЛ термін

#### 2018

Підготовлена та затверджена **Методологія для проведення експертного аналізу для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України** (за підтримки проекту, що фінансується Фондом з прав людини)

#### 2019

Проведений комплексний аналіз та підготовлено **Звіт за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів України** (за підтримки проекту, що фінансується Фондом з прав людини)

#### 2019

Розроблений та оприлюднений **проект Національної стратегії 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»** (за підтримки проекту, що фінансується Фондом з прав людини)

#### 2019

За результатами проведення щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні» **надані рекомендації органам державної влади щодо подальших заходів, які необхідно вжити** (за підтримки проекту, що фінансується Фондом з прав людини)

#### 2020

У відповідь на запити до проекту, який фінансується Фондом з прав людини, **підготовлені та презентовані експертні документи, які стосуються імплементації окремих заходів загального характеру та містять рекомендації щодо кращих практик Ради Європи та її стандартів, комплексних змін до відповідного законодавства та практики**

#### 2020

Проведення третього щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні» та **надання загальних висновків та рекомендацій органам державної влади щодо подальших необхідних кроків** (за підтримки проекту, що фінансується Фондом з прав людини)



**[www.coe.int](http://www.coe.int)**

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 47 держав-членів, включно з усіма державами-членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи приєдналися до Європейської конвенції з прав людини – договору, спрямованому на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE