



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

Експертний аналіз

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

Страсбург, вересень 2020 року

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	2
ВСТУП	4
ПРИНЦИПИ РАДИ ЄВРОПИ У ГАЛУЗІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	6
ДОБІРКА ПРАКТИКИ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЄСПЛ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	12
1. ЗБЕРЕЖЕННЯ АБО ПОНОВЛЕННЯ ВИПЛАТ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	14
<i>Збереження спірного соціального законодавства без змін з одночасним врегулюванням індивідуальних вимог</i>	14
<i>Тимчасові, не передбачені законом, виплати до внесення змін у законодавство</i>	14
<i>Виділення бюджетних коштів для забезпечення здійснення соціальної політики</i>	15
<i>Удосконалення програм соціального житла без фактичного скасування соціальних житлових виплат</i>	15
<i>Оновлення судової практики замість зміни соціального законодавства</i>	15
<i>Узгодження законодавства й уніфікація систем соціального забезпечення</i>	16
2. СКАСУВАННЯ ЧИ ЗМЕНШЕННЯ ВИПЛАТ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	17
<i>Скасування соціальних привілеїв та житлових прав</i>	17
<i>Перегляд рамкових угод із профспілками та соціального законодавства для зменшення надмірних прав на заробітну плату</i>	18
<i>Скасування імунітетів або мораторіїв на арешт державних активів, здійснене у зв'язку із застосуванням механізмів спеціальних засобів правового захисту</i>	19
3. КОНКРЕТНІ ЗАХОДИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ВИКОНАННЯМ.....	19
<i>Удосконалення ІТ-баз даних та системи доказів у виконавчому провадженні</i>	19
<i>Визначення пріоритетів під час здійснення соціальних прав і стягнення боргів державних підприємств та організацій</i>	20
<i>Приватизація компаній, обтяжених боргами із соціальних виплат</i>	20
<i>Перегляд національних механізмів із метою фактичного визнання судових наказів, виданих невизнаними суб'єктами</i>	20
<i>Удосконалення національних засобів правового захисту</i>	21
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	22

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 « <i>Юрій Миколайович Іванов проти України</i> » та « <i>Бурмич та інші проти України</i> »
ЄКСП	Європейський комітет із соціальних прав

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 проекту «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (далі – Проект), що фінансується Фондом з прав людини і впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи (РЄ). На запит української влади Проект організував низку заходів щодо виконання судових рішень у групі справ «*Бурмич та інші проти України*»¹. 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 Проекту, 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, Проект 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 широким². 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 Проекту Національної стратегії.

Проект 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

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

² 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.

зростали майже у геометричній прогресії, здебільшого через соціально-орієнтоване та доволі популістське законодавство, не забезпечене державними коштами, яке досі не скасоване через 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 Проекту 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 доповнення³ до механізму Конвенції⁴.

І Хартію, і Конвенцію розтлумачено Європейським комітетом із соціальних прав (ЄКСП)⁵. Розглядаючи справу таким чином, ЄКСП визнає, що певні соціальні права можуть бути

³ «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 підриватись 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.

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

⁵ ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, p. 42.

реалізовані лише **поступово**⁶ та з належним урахуванням **принципу справедливості**⁷. 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) Хартії є рамковим положенням, яке має значення для цього аналізу та яке лежить в основі цих принципів⁸.

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 права⁹.

Зазвичай скарги щодо соціальних питань часто є так званими «справами четвертої інстанції»¹⁰, 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

⁶ ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, p. 41.

⁷ «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), pp. 190-194.

⁸ 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).

⁹ «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.

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

політичні права допускає потрапляння питань соціального забезпечення у сферу дії Конвенції¹¹.

З погляду ЄСПЛ, держави-члени мають набагато ширшу свободу дій щодо того, як будувати свою економічну та соціальну політику¹². Зазвичай особа не може подати заяву до ЄСПЛ зі скаргою на розмір пенсії¹³ або навіть на різницю в розмірі виплат соціального забезпечення, якщо вони не є наслідком явно дискримінаційного ставлення¹⁴. Іншими словами, **Конвенція не гарантує певної соціальної виплати або її розміру, але регулює спосіб її здійснення**¹⁵. Таке здійснення не повинне ґрунтуватися на так званих «підозрюваних підставах для дискримінації»¹⁶, але воно може й має враховувати «фактичні відмінності», що вимагають особливого ставлення¹⁷. З іншого боку, скорочення або скасування

¹¹ «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 на 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.

¹² «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 і 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.

¹³ Для прикладу, див.: «К'яртан Асмундссон проти Ісландії» [Kjartan Ásmundsson v. Iceland], № 60669/00, п. 39, ЕЧПР 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.

¹⁴ «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.

¹⁵ «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.

¹⁶ 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.

¹⁷ ЄСПЛ, «Андреєва 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

соціальних виплат завжди розглядатиметься як втручання у право на **мирне володіння**. Тоді залишається з'ясувати, чи відповідає це втручання вимогам Конвенції¹⁸.

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,¹⁹ 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**²⁰.

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 ні²¹. Право на володіння застосовується лише тоді, коли воно є певним і має чітку правову основу у внутрішньодержавному законодавстві²². 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 законодавстві²³.

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, «Жданока проти Латвії» [Zdanoka v. Latvia] [Велика палата (GC)] (2006), п. 112.

¹⁸ «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.

¹⁹ «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.

²⁰ «У справах цього типу, які стосуються скарги за статтею 14 у поєднанні зі статтею 1 Протоколу №1 про те, що заявнику було повністю або частково відмовлено в певній виплаті через дискримінаційні підстави, передбачені статтею 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.

²¹ «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.

²² 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.

²³ Стаття 1 Протоколу № 1 не гарантує жодного права на набуття власності як такого (див. «Ван дер Мюсель проти Бельгії» [Van der Musselle v. Belgium], 23 листопада 1983 р., п. 48, Серія А №70;

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 виплат²⁴. Наразі єдиним критерієм застосовності Конвенції у справах про соціальні виплати є питання про те, чи має конкретне право на соціальну виплату якесь 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 власності²⁵. Єдиною умовою для користування таким правом є виконання необхідних законодавчо встановлених умов²⁶, за винятком тих, що є явно дискримінаційними²⁷.

Це не означає, що державам заборонено змінювати свою соціальну політику, зменшувати виплати або навіть скасовувати їх²⁸. Соціальні виплати можуть бути змінені – і це

«*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), ЄКПЛ 2004-IX).

²⁴ «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 розмаїття способів фінансування та взаємозв'язок між виплатами в більшості систем соціального забезпечення, усе більш штучною 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 відображатись 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.

²⁵ «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(GC)] (2010), п. 64.

²⁶ 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.

²⁷ Див. рішення ЄСПЛ, «Андреева проти Латвії».

²⁸ «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.

становитиме втручання у право володіння відповідної особи – за умови, що ця зміна виправдана нагальним суспільним інтересом²⁹. 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 Конвенції³⁰. 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.

²⁹ «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.

³⁰ 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.

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 уряду 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.

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 судах³¹. Втім, зміни до законодавства можуть бути ухвалені після того, як судові рішення стане остаточним, за умови, що вони не роблять недоцільним сам виконавчий процес³². Такі зміни у законодавстві не повинні застосовуватися зі зворотною силою до остаточного судового рішення³³. 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 посилатися на відсутність коштів або заходи бюджетної економії, зазначаючи їх як підставу неможливості виконання судових рішень³⁴.

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

³¹ 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]

³² Напр., «Стран Грік Ріфайнеріз та Стратіс Андредіс проти Греції» [Stran Greek Refineries and Stratis Andreadis v. Greece]

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

³⁴ Напр., «Сухобоків проти Росії» [Sukhobokov v. Russia]

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*»³⁵ 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*»³⁶. 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 врегулювати 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 зразка. До набуття чинності новим законодавством, що передбачає рівне ставлення до вдівців, заявники

³⁵ «*К'ЯРТАН АСМУНДССОН 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

³⁶ «*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

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*»³⁷ 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.

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*»³⁸ 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*»³⁹. 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.⁴⁰

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*»⁴¹. 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

³⁷ «*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

³⁸ «*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

³⁹ «*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

⁴⁰ 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)

⁴¹ «*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

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*»⁴² 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*»⁴³ 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 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

⁴² «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.

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

ухваленню законів про перевірку пенсійних прав та зрівняння прав на соціальне забезпечення в різних суб'єктах Федерації.⁴⁴

2. Скасування чи зменшення виплат у сфері соціального забезпечення

Рішення в справі «*Велікода проти України*»⁴⁵ 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»⁴⁶. 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 судове 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 осіб⁴⁷.

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*»⁴⁸ – 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

⁴⁴ 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.

⁴⁵ ЄСПЛ, «Велікода проти України» [Velikoda v. Ukraine] (ріш.) (2014).

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

⁴⁷ 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»).

⁴⁸ «*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

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 застосувалося 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. 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)⁴⁹ 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.

⁴⁹ «*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

Скасування імунитетів 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)⁵⁰. 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 конфіскувати 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»⁵¹ 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 виконавців, відмовившись від колишньої моделі виконання через суди⁵². 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»⁵³ було встановлено порушення у зв'язку з невиплатою заробітної плати компанії, 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.

⁵⁰ «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

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

⁵² «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

⁵³ «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

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*»⁵⁴. 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 бюджеті⁵⁵.

Приватизація компаній, обтяжених боргами із соціальних виплат

Група справ «*Качапор проти Сербії*»⁵⁶ 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 невідомими суб'єктами

Справа «*Грудіч проти Сербії*»⁵⁷ 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.

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

⁵⁴ «*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

⁵⁵ 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)

⁵⁶ «*Р. КАЧАПОР проти Сербії*» [*JR. 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

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

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 дієвим⁵⁸, 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*»⁵⁹ 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.

⁵⁸ 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

⁵⁹ «*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 вимогам Хартії та Конвенції. Ці договори не гарантують права на певний вид соціальної виплати або на суму виплати, оскільки вони лише встановлюють мінімальні вимоги, здебільшого щодо способу забезпечення прав на соціальне забезпечення. Таким чином, держави-члени РЄ зберігають **значно ширшу свободу дій** щодо того, як формувати свою соціальну політику та у якому розмірі надавати виплати. Однак, незалежно від цієї свободи вибору, державна соціальна політика має впроваджуватися без дискримінації чи, з іншого боку, без неналежного 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 інтересу та є пропорційними своїм цілям. 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 вони можуть викликати законні сподівання щодо можливості примусового виконання. Однак вони не є недоторканими. **Виплати, які вже здійснюються, не є абсолютними**, їх можна зменшити або скасувати з огляду на нові обставини. Такі заходи повинні мати чіткі правові підстави, тобто бути передбачені законом і обґрунтовані нагальним загальним інтересом, як-от економічним інтересом чи потребами в розвитку країни, зокрема інтересами у 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»* може розглядатися як достатнє обґрунтування зміни української соціальної політики. Безумовно, загальним інтересом України є **вдосконалення судової системи** через підвищення рівня довіри завдяки належному виконанню рішень судів. Крім того, нагальною соціальною потребою є покращення підзвітності українських органів влади та ліквідація їх 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 є кон'юнктурним за своєю природою, може бути скасовано або змінено для того, щоб воно відповідало зазначеним вище загальним інтересам. Ані Конвенція, ані Хартія не забороняють такі заходи, за умови, що вони є недискримінаційними 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 в повному обсязі, але перебудувати свої адміністративні механізми для їх здійснення, що вимагало серйозних фінансових вкладень та бюджетного фінансування (наприклад, Росія). І нарешті, деякі країни вирішили

переглянути усі соціальні виплати, щоб зупинити розростання проблеми невиконання й таким чином обмежити масштаб проблеми (наприклад, Молдова).

Тепер українській владі залишається обрати один із цих варіантів політики або їх комбінацію. Це було 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 нагадують політику, впроваджену в справі «Асмундссон проти Ісландії», де влада змінила спосіб обчислення пенсій, що призвело до зменшення виплат. При цьому саме по собі право на пенсію залишилося недоторканим, але виплати не здійснювали 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 для майбутніх виплат, відповідно втручання вважалося пропорційним, оскільки 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 пояснювалося вище.

Переходячи до сфери застосування 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, **найкращим виходом для української влади є усунення проблеми та запобігання її повторенню** (наприклад, завдяки використанню тактики, яку застосовує влада Молдови під час виконання пілотних рішень у справі «Олару проти Республіки Молдова» та інших справах, коли на певний час було скасовано 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 застосований на час, доки українська влада не перегляне всю систему соціального забезпечення. Дійсно, досвід зазначених вище держав показав, що **скасування соціального законодавства зазвичай є короткотерміновим заходом, 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 безоплатне 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 проблему, оскільки 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 неефективною, якщо державні органи влади та підприємства, що належать їм, у принципі 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 здійснювати Рахункова палата або адміністративні трибунали (для прикладу, так було 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 є дискреційним, але у випадку давно присутньої 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 вимогам документів 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 Проекту. 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 здійснення платежів за рахунок державного бюджету.

3. **Нездійсненні соціальні виплати**, які навряд чи є виправданими 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 вибіркоким 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 розробки 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.