

25 жовтня 2018 р.

ЗВІТ

за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України»

Зміст

Вступ.....	3
Загальна інформація.....	3
Короткий огляд дискусій	4
Загальні запитання.....	5
Конкретні запитання	12
Рішення зобов'язального характеру.....	12
Соціальне забезпечення	13
Борги державних підприємств	14
Висновки та рекомендації	15

Вступ

Проект Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» (далі – «Проект»), який упроваджується Генеральним директором з прав людини та верховенства права Ради Європи (далі – «DG1»), організував три експертних обговорення (далі – «експертні дискусії»), спрямованих на заохочення діалогу з українськими органами влади на тему виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі Іванова¹ та наступного рішення у справі Бурмич.² Метою цих заходів було встановлення першопричин невиконання судових рішень і надання допомоги українській владі в розробці заходів для усунення цих першопричин, у тому числі шляхом удосконалення законодавства та впровадження найкращих практик.

Експертні дискусії відбулися 22 червня, 19 липня та 31 серпня 2018 року в Києві у форматі відкритого та неформального обговорення. У заходах узяли участь представники профільних українських міністерств, урядових і неурядових установ, судових органів, а також громадських і правозахисних організацій. Експерти³ виступили з доповідями про відповідні стандарти Ради Європи щодо кожної теми до обговорення, поклавши початок таким чином обміну думками про український контекст і щодо найбільш спірних питань. Стислі **тексти презентацій додаються** до цього Звіту.

У цьому Звіті узагальнені основні теми обговорень та запропоновані ідеї щодо спільного вирішення проблем. Він не ставить за мету ані применшити офіційну позицію української влади, ані надати вказівки від імені Ради Європи чи будь-якої іншої офіційної установи, що будь-яким чином залучена до виконавчого провадження. Його мета полягає лише в наданні сторонньої експертної думки поза межами офіційної системи виконання судових рішень. Усі думки, висловлені в цьому Звіті, належать лише автору і не є позицією жодного із зазначених вище органів та установ.

Загальна інформація

Перш ніж перейти до підсумкової частини цього Звіту, слід навести певні загальні міркування щодо проблеми невиконання судових рішень в Україні. Це проблема, що існує вже багато років. Першою ознакою його існування стала справа Кайсина⁴ 1998 року, хоча уряд України запропонував в ній дружнє врегулювання. У пізніших справах, таких як справа Жовнера,⁵ цю проблему було офіційно зафіксовано з погляду Конвенції. У 2004 році Європейський суд із прав людини (далі – «ЄСПЛ») встановив перше порушення, пов'язане з невиконанням рішень національних судів в Україні. Після цього було винесено низку судових рішень в аналогічних справах, які було об'єднано в групи з метою подальшого нагляду з боку Комітету Міністрів Ради Європи (далі – «КМ РЄ»). Провідною групою справ, що розглядалася КМ РЄ, стала [група справ Жовнера](#). Окремі рішення, наприклад, у справах [Новоселецького](#)⁶ чи [Дземюка](#),⁷ дещо

¹ «Юрій Миколайович Іванов проти України», № 40450/04, 15 жовтня 2009 р.

² «Бурмич та інші проти України», №№ 46852/13, 47786/13, 54125/13 і наступні, (ВП) (вилучено з переліку), 12 жовтня 2017 р.

³ Пан **Матьє Шардон**, судовий виконавець, Генеральний секретар Міжнародного союзу судових виконавців, міжнародний експерт Ради Європи з питань примусового виконання судових рішень (брав участь лише в експертних дискусіях, що проходили 22 червня 2018 року) та пан **Ліліан Апостол**, міжнародний експерт Ради Європи з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини (брав участь у всіх трьох заходах).

⁴ «Кайсин та інші проти України» (№ 46144/99) (дружнє врегулювання).

⁵ «Жовнер проти України», № 56848/00, 29 червня 2004 р.

⁶ «Новоселецький проти України», № 47148/99, 22 лютого 2005 р.

відрізняються, хоча по суті стосуються аналогічних проблем невиконання чи несвоєчасного виконання судових рішень на національному рівні. Ці справи є поодинокими та розглядаються окремо.

Масштаб проблеми було виявлено пізніше, в рішенні ЄСПЛ у справі Іванова, ухваленому в 2009 році. У цьому рішенні встановлювалася наявність в Україні системно-структурної проблеми, пов'язаної з невиконанням і (або) несвоєчасним виконанням національних судових рішень (далі – «проблема невиконання»). Розгляд численних аналогічних заяв у ЄСПЛ було припинено, а справи повернуто до українських органів влади задля їх належного вирішення та вжиття заходів загального та індивідуального характеру. Однак зрештою в 2017 році було винесено рішення в справі Бурмич, згідно з яким тисячі заяв було повернуто українській владі до розгляду в рамках пілотного рішення в справі Іванова, яка перебуває під наглядом КМ РЄ. Надалі під час усіх дискусій навколо невиконання судових рішень цю проблему називали «криза справи Бурмич».

Короткий огляд дискусій

Цей Звіт не ставить за мету надати детальний опис усіх відповідних висновків ЄСПЛ та рекомендацій українській владі з боку КМ РЄ. Також він не прагне описати вже вжиті чи заплановані українською владою заходи. Цьому фактично присвячено багато інших відповідних документів. Їхня кількість зростає, тим самим посилюючи загальну плутанину навколо цієї проблеми. Вже зараз складно знайти сенс у всіх подіях, обговореннях, експертних висновках і офіційних документах, виданих з цієї тематики. Схоже на те, що українська влада не бачить світла в кінці тунелю, тоді як конвенційним установам уже набридло повторювати, що проблему невиконання в Україні треба терміново вирішувати. Таким чином, три експертні обговорення своєю метою мали дещо більше, аніж пошук рішень чи загальне оцінювання проблеми. Насправді це була спроба визначити ключові питання, які б допомогли змінити як ставлення до проблеми, так і методику її вирішення. Саме тому обговорення проходили в досить **неформальній атмосфері**. Представникам влади було запропоновано поділитися своїм головним занепокоєнням, а не лише підтвердити свою офіційну позицію, заявлену перед міжнародною спільнотою і громадянським суспільством усередині країни. Цей підхід у дусі «мозкового штурму» виявився корисним і може відтепер використовуватися, щоб залучити владу до відкритого діалогу.

Водночас знову була підтверджена наявність певних нагальних проблем, встановлених ЄСПЛ і КМ РЄ як з погляду судового, так і виконавчого провадження. Учасники заходів загалом домовилися про те, що, перш ніж переходити до обговорення можливих рішень, потрібно поставити ключові питання. Інакше кажучи, встановлення проблеми – це частина рішення. І сьогодні, з погляду влади, виявлення актуальних та суттєвих питань, що потребують термінового вирішення, саме по собі є проблема. Українська влада беззастережно визнає, що стикається з серйозною проблемою виконання рішень, але, очевидно, все ще нездатна зрозуміти, з чого вона витікає, в чому полягає її суть і з чого слід починати. Саме тому ці три дискусії першочерговим завданням поставили виявлення першопричин невиконання, а потім – розробка засобів її вирішення.

Слід також зазначити, що під час обговорення ретельно було проаналізовано також заходи і процеси, які мають місце на даний час та які заплановані на майбутнє. У цьому сенсі, українській владі треба було впевнитися в тому, що її стратегія, зокрема заходи у світлі рішення

⁷ «Дземюк проти України», № 42488/02, 04 вересня 2014 р.

в справі Бурмич, відповідає виявленим першопричинам проблеми. Інакше кажучи, обсяг експертних дискусій охоплював не лише спільний пошук нових рішень, а і обговорення заходів, які вживаються на даний час або які заплановані на майбутнє.

Обговорювані питання слід розділити на **загальні** та **конкретні**. Під час експертних дискусій уся аргументація характеризувалася певною загальною проблематикою. Інші питання стосувалися лише окремих тем. Таким чином, загальні та конкретні питання буде розподілено до відповідних глав.

Загальні запитання

Одне з основних питань стосувалося **термінів**, встановлених у рішеннях ЄСПЛ і КМ РЄ у справі Бурмич. Встановлені ЄСПЛ терміни обов'язкові, тоді як визначені КМ РЄ терміни по суті не мають зобов'язального характеру. Вони покликані допомогти владі спланувати та організувати власні дії. Втім, КМ РЄ також має дотримуватися термінів, передбачених рішенням у справі Бурмич. Більшість учасників були занепокоєні коротким часом, виділеним на вирішення проблем. Однак всі вони погодилися з тим, що ситуація з браком часу викликана попередньою бездіяльністю, хоча й провину за це поклали на попередні уряди. Втім, вони також погодилися, що деякі виявлені першопричини проблем за своїм характером можуть потребувати на своє вирішення багато часу, і, таким чином, укластися в строки буде неможливо. Відповідно, стратегія має полягати не тільки в пошуку рішень до першопричин конкретних проблем, а також у формуванні чіткого бачення строків і перспектив її реалізації. Інакше кажучи, треба оцінювати не лише те, що потрібно зробити, але також і скільки часу це займатиме.

Під час дискусій був помічений ще один аспект. Українська влада все ще формально і на практиці **надає різний пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ і виконанню рішень національних судів**. Інакше кажучи, якщо рішення національного суду тривалий час не виконується, йому надаватимуться пріоритет та увага з боку влади лише тоді, коли воно пройде через ЄСПЛ і повернеться назад для виконання. Це явище пояснює, чому в українській правовій системі існують два види виконавчого провадження: одне, що спрямоване на виконання рішень ЄСПЛ, та загальний порядок виконання рішень національних судів. Це також пояснює, чому українська влада після рішення в справі Бурмич фактично спрямувала всі свої зусилля на погашення так званої «заборгованості» та врегулювання справ типу Бурмич та Іванова за допомогою спеціальних засобів правового захисту. Для неї рішення національних судів бувають двох типів: до і після ЄСПЛ. Під час експертних дискусій відмінність між цими типами рішень національних судів була цілком очевидна. Іноді під час обговорень навіть складалося враження, що рішення національного суду має більш підстав для виконання, якщо воно було підтверджене ЄСПЛ.

У будь-якому разі, на нашу думку, залишається незрозумілим, чи таке розмежування допомагає виконанню рішень національних судів в українському контексті. Досьє невиконаних рішень українських судів чітко демонструє, що влада більше стурбована справами, що проходять через ЄСПЛ і КМ РЄ, аніж власними випадками невиконання рішень національних судів. Вона схильна радше вживати індивідуальних заходів у кожній окремій справі після винесення ЄСПЛ рішення. Українська влада вважає за кращий варіант виконувати в порядку черговості спочатку рішення ЄСПЛ, а вже потім – будь-яке інше рішення національного суду. Лише після цього, на думку української влади, було б доцільно загалом розглядати систему виконання судових рішень. Інакше кажучи, якщо читати між рядками рішення у справі Бурмич,

то стає зрозумілим, що українська влада, протягом майже 20 років існування проблеми невиконання, займалася усуненням наслідків, а не причин.

Значений аспект є найскладніший. Він віддзеркалює різний ступінь довіри до національних судів та ЄСПЛ в Україні. Хоча ініціатива з надання пріоритету виконанню рішень ЄСПЛ гідна схвалення, однак у конкретному українському контексті вона зіграла проти влади. Безперечно те, що Україна проявляє готовність досягти стандартів, встановлених Конвенцією. Поряд із тим, як здається, українська влада поставила ЄСПЛ на неналежне місце в своїй національній системі. Вона наділила ЄСПЛ повноваженнями «четвертої інстанції» за рахунок власних судової системи та системи виконання судових рішень. Саме тому ЄСПЛ усі ці останні 20 років бомбардують заявами про невиконання рішень національних судів. Таким чином, влада віддала пріоритет виконанню рішень ЄСПЛ, менше довіряючи власній судовій системі та виконавчій службі. Органи влади неправильно витлумачили пілотне рішення в справі Іванова, зрозумівши його лише в плані застосування індивідуальних заходів. Заходи загального характеру, на пріоритетність яких обґрунтовано вказував ЄСПЛ, залишилися поза увагою влади, оскільки становили складну та масштабну проблему.

У цьому сенсі, всі дискусії під час заходів перемкнулися на зміщення пріоритетів у напрямку реалізації заходів загального характеру, передбачаючи застосування паралельного та комплексного підходу. Експерти зазначали, що порядок винесення пілотних рішень слід відрізнити від інших рішень ЄСПЛ. Пілотні рішення прямо вимагають перш за все вжиття заходів загального характеру та запровадження засобів правового захисту. Індивідуальні аспекти кожної справи, в якій ухвалювалися пілотні та подальші рішення, мають вирішуватися паралельно. Владі не слід визначати черговість задоволення кожної вимоги, виходячи або з остаточного рішення національного суду, або з «повторного підтвердження» з боку ЄСПЛ. Критерієм першочерговості може бути лише характер скарг на невиконання рішень. Інакше кажучи, ЄСПЛ є субсидіарний орган, і його рішенням слід мати іншу, доволі загальну та запобіжну, дію. Вони не можуть і не мусять бути прирівняні до рішень національних судів.

Повертаючись до дискусій, слід відзначити, що жоден учасник фактично не ставив під сумнів обґрунтованість проблем, виявлених ЄСПЛ і КМ РЄ. Всі одностайно погодилися з тим, що перед Україною стоїть серйозна проблема **довіри до її національної системи виконання судових рішень**. Це також посилюється низьким рівнем довіри до української судової системи загалом, яка, серед іншого, проходить через процес реформ у світлі інших розглянутих ЄСПЛ справ та груп справ, що перебувають під наглядом КМ РЄ. Дійсно, рішення в групах справ Салова, Олександра Волкова та Агрокомплексу⁸ вказують на наявність проблем, пов'язаних із незалежністю суддів, неправомірним втручанням, недоліками в системі судової дисципліни та в організації судоустрою. Крім того, слід також зважати на групу справ Світлани Науменко,⁹ пов'язаною з надмірною тривалістю цивільного провадження. Попри свій супутній характер стосовно проблеми невиконання, ці питання також розглядалися під час експертних дискусій у пошуках можливості виявити першопричини невиконання судових рішень. Учасники дискусій погодилися з тим, що проблеми судової влади впливають на авторитет судових рішень і, відповідно, можуть призвести до небажання їх виконувати або до невиконання. Поряд із тим, дискусії були спрямовані на те, щоб відокремити ці проблеми від тематики невиконання. Учасники погодилися, що рішення національних судів, незалежно від їхньої якості та довіри до

⁸ [Справа «Салов проти України» \(№ 65518/01\)](#) є типовою справою для 5 повторюваних справ; [«Олександр Волков проти України»\(№ 21722/11\)](#) – типовою справою для 1 повторюваної справи; [«Агрокомплекс проти України» \(№ 23465/03\)](#) – типовою справою для 3 повторюваних справ.

⁹ [«Світлана Науменко проти України» \(№ 41984/98\)](#) є типовою справою для 244 повторюваних справ.

них, мають беззастережно виконуватися. У цьому сенсі, були підтверджені деякі основні структурні проблеми, пов'язані з невиконанням.

Коротко кажучи, в українському контексті залишаються актуальними три основні проблеми, встановлені ЄСПЛ. Україна: (i) не створила **ефективну систему виконання рішень**, (ii) зберігає **законодавчі обмеження**, що впливають на виконання рішень національних судів (мораторії), і (iii) ще не запровадила **ефективних засобів правового захисту**. Ці проблеми можуть вважатися **першопричинами невиконання**, але лише з погляду ЄСПЛ та КМ РЄ. Українська влада дивиться на них під дещо іншим кутом, посилаючись на низку інших проблем, що впливають з виконання судових рішень або співвідносяться з ним. Наприклад, є потреба в реформуванні системи примусового виконання в цілому, але це означатиме ухвалення важких рішень. Влада досі не дійшла єдиної думки щодо того, чи варто залишати виконавців під державним керівництвом і контролем, або ж слід передати їх до приватного сектора. Під час дискусій висловлювалися думки про те, що, як варіант, можна було б повернутися до розгляду моделі виконавців під керівництвом судів, що свого часу діяла в Україні. Інший приклад: проблема мораторіїв викликає питання щодо свободи дій влади в захисті державних коштів і державного майна від рейдерських нападів, спрямованих на державну власність.¹⁰ Учасники зазначили, що мораторії слід переглянути, але не скасовувати. І останній приклад: потреба у впровадженні ефективних засобів правового захисту нашоується на брак достатнього фінансового забезпечення та повний імунітет державних органів від необґрунтованих і надмірних грошових вимог. На думку влади, хоча в засобі правового захисту і є потреба, він, по-перше, має бути спеціальним за своїм характером, тобто вирішувати нагальні проблеми невиконання судових рішень через сплату основної суми заборгованості, і вже згодом забезпечувати компенсаційний механізм щодо несвоєчасного виконання рішень у цілому.

Обговорювався також ще один, не менш важливий, аспект. Це те, як ЄСПЛ фактично розглядав справи, пов'язані з невиконанням судових рішень в Україні. Загалом усі погодилися з тим, що, попри інші винесені ЄСПЛ пілотні судові рішення, пілотне рішення в справі Іванова має один принциповий недолік, – принаймні, на думку української влади. Воно не робить відмінностей **по суті між скаргами на невиконання**, об'єднавши їх всі в одній групі.¹¹ Інакше кажучи, рішення в справі Іванова дає підстави вважати, начебто в Україні всі рішення національних судів слід вважати за такі, що не виконуються. Це нібито викликано структурною неефективністю національної системи в цілому та браком відповідних засобів правового захисту. ЄСПЛ поширив це обґрунтування на всі рішення національних судів, незалежно від характеру скарг на невиконання.¹² Однак лише деякі типи рішень національних судів дійсно натрапляють на труднощі в процесі свого виконання, у тому числі наведені нижче.

¹⁰ Див., наприклад, дослідження феномена «рейдерства» в Україні: https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/raider_attacks_-_ti_ukraine_eng.pdf

¹¹ Це припущення підтверджується висновками у справі Бурмич: «14. За статтею 46 Суд встановив, що справа Іванова стосується двох хронічних проблем: а) тривалого невиконання остаточних рішень національних судів, і б) відсутності ефективних національних засобів правового захисту для боротьби з цим явищем. **Ці проблеми лежать в основі порушень Конвенції, встановлених Судом з 2004 року в понад 300 справах щодо України.** Справа Іванова продемонструвала, що ці проблеми залишилися невирішеними, попри рішення Суду з чіткими закликами до України вжити належних заходів для вирішення цих питань (див. зазначене рішення у справі Іванова, §§ 73, 74 і 83)».

¹² Навпаки, у всіх інших пілотних рішеннях суть проблеми становила частину судової оцінки. Наприклад, у пілотному рішенні в справі «[Олару](#)» проблема невиконання стосувалася лише одного типу рішень національних судів, пов'язаних із наданням соціального житла. Хоча ефективність молдовської системи примусового виконання судових рішень піддавали сумнівам, ЄСПЛ не насмілився її критикувати, лише

З цієї причини українська влада, як видається, була спантеличена рішеннями у справах Іванова та Бурмич, які не розрізняли скарги на невиконання рішень за їх характером. Такий підхід ЄСПЛ не виявляв першопричин проблеми, як її бачать всередині країни. Відповідно, експертні дискусії поділялися за трьома тематиками, що відбивали проблеми невиконання рішень у справах, пов'язаних із: (i) **виконанням рішень зобов'язального характеру**, (ii) **справами щодо соціального забезпечення**, та (iii) **заборгованістю державних підприємств**. Всі учасники дискусій визнали цей тематичний поділ гідним схвалення. Це, на їхню думку, надало більшої чіткості в плані встановлення першопричин невиконання рішень і визначення заходів, спрямованих на задоволення кожної скарги на невиконання. Однак, як вважають експерти, проблему невиконання слід вирішувати **комплексно**. Кожне рішення національних судів можна класифікувати та віднести до тієї чи іншої категорії, після чого розглядати відповідним чином. Поряд із заходами загального характеру, спрямованими на вдосконалення системи примусового виконання рішень національних судів, слід також запроваджувати конкретні механізми виконання зобов'язань у натурі, здійснення соціальних виплат і погашення заборгованості з боку державних підприємств. У цьому сенсі, першопричини проблеми треба розділити на **загальні** та **супутні**; перші стосувалися б фундаментальних проблем, що зачіпають систему в цілому, тоді як останні розкривали б додаткові причини. Деякі **конкретні проблеми**, що обговорювалися на кожному з тематичних круглих столів, розглядатимуться в наступному пункті цього Звіту.

Під час розгляду інших загальних питань в рамках дискусій, висловлювалося багато думок щодо поточних заходів, яких вживає українська влада за пропозиціями та рекомендаціями КМ РЄ. На думку КМ РЄ, Україна, вирішуючи проблему невиконання, може або могла б вдатися до різноманітних дій. Безумовно, КМ РЄ розглядає цю ситуацію як «серйозну структурну проблему невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів, переважно винесених проти держави та державних підприємств, яка пов'язана з браком ефективних засобів правового захисту в цих справах».¹³ Відповідно, з погляду КМ РЄ, можна виділити дві нагальні проблеми: (i) **загальні недоліки системи примусового виконання судових рішень**, і (ii) **брак ефективних засобів правового захисту**. Підхід, якого дотримується КМ РЄ, аналогічний підходу ЄСПЛ, за єдиним винятком. КМ РЄ фактично визнав характер скарг на невиконання судових рішень, але здебільшого в тому, що стосується так званої **заборгованості з боку держави**. На його думку, це найактуальніше питання, оскільки кількість цих справ перевищує

зазначивши її неефективність у справах, пов'язаних із соціальним житлом, та щодо окремих категорій фізичних осіб. Іншими прикладами є рішення в справах «[Герасимов](#)» та «[Бурдов-2](#)», які стосувалися невиконання рішень національних судів, але розділяли їх на два типи. У першому рішенні невиконання стосувалося зобов'язань у натурі, головним чином надання державного житла, тоді як у другому пілотному рішенні проблема полягала в нездійсненні державою та державними установами грошових виплат. Крім того, всі пілотні рішення в справах «[Чоліч](#)», «[Атанасіу](#)», «[Манушаке Путо](#)» і «[Дриза](#)» стосувалися невиплати компенсації за збитки, спричинені воєнними діями, питань реституції конфіскованих земель і невиконання рішень в адміністративних справах про присудження компенсації за конфісковану комуністичним режимом власність, відповідно. Усі наведені вище приклади, на відміну від пілотного рішення в справі Іванова проти України, ставили під сумнів ефективність національної системи примусового виконання судових рішень лише побічно і в зв'язку з характером невиконаних вимог. У всіх цих рішеннях першопричини проблеми були виявлені по суті, оскільки ЄСПЛ піддав глибокому аналізу характер питань, пов'язаних із невиконанням. Цього не сталося у випадку України, де ЄСПЛ поставив під сумнів національну систему примусового виконання судових рішень як таку, а не характер виконання.

¹³ Див. опис справ у низці резолюцій та 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 і CM/Del/Dec(2018)1318/H46-29.

всі інші справи, пов'язані з виконанням рішень зобов'язального характеру та соціальними виплатами.

Дискусії тривали в цьому ж ключі, зосередившись на умовному розподілі справ про невиконання судових рішень за характером скарг, після чого учасники перейшли до розгляду пропозицій КМ РЄ. Знову згадуючи пропозиції КМ РЄ, учасники послалися на вже вжиті заходи, такі як ad hoc рішення, спрямоване на врегулювання поточних скарг фізичних осіб на невиконання судових рішень (погашення історичної заборгованості), включно з запланованою роботою із заявниками в групі справ Бурмич (проект змін до законів про гарантії держави та виконання рішень ЄСПЛ).¹⁴ Проте загалом було визнано, що, на жаль, ще **«зберігається брак загального бачення»** на національному рівні щодо першопричин проблеми та можливих шляхів її вирішення. КМ РЄ фактично підкреслив це у своєму останньому червневому рішенні.¹⁵ У цьому сенсі, нинішні три експертні дискусії стали першим кроком у розробленні такого спільного бачення. Експерти підкреслювали, що владі не слід витратити всі свої зусилля на ad hoc рішення. Приділення уваги лише ad hoc рішенням – це неправильний шлях. Так звану «кризу Бурмич» не можна розглядати виключно під кутом зору окремих справ. Підхід має бути комплексний; пріоритети слід перенести з індивідуального на загальне, тобто на довгострокові рішення, спрямовані на врегулювання проблеми невиконання в цілому.

У зв'язку з останнім аспектом, дискусії точилися навколо браку відповідних **джерел інформації** щодо кількості виконавчих документів. Влада, зокрема, стверджувала, що перш ніж глибше розглядати першопричини проблеми невиконання, їй потрібно оцінити ситуацію загалом, як з погляду фінансів, так і статистики. Поки що в неї немає відповідного джерела інформації. Влада також не створила механізму обліку всіх рішень національних судів, що підлягають виконанню. За даними наявної системи, виконавчі документи реєструють не централізовано, а кожним окремим боржником, відповідальним за виконання рішень. Можливо, що деякі виконавчі документи не потрапляють до виконавчої служби. Ця ситуація викликає глибоку стурбованість. Саме вона була основною причиною того, що влада виявилася нездатна розробити вищезгадане «спільне бачення» і, таким чином, довгострокове рішення.

У цьому сенсі, після втручання експертів всі учасники погодилися, що такий вакуум інформації лежить в основі проблем функціонування системи примусового виконання. Він становить як причину, так і наслідок. Але на думку КМ РЄ, брак інформації не має виправдовувати брак загального бачення. Створення відповідної системи збирання даних, розроблення єдиної бази виконавчих документів стануть першим кроком у формуванні цього спільного бачення. Бажано, щоб така база даних знаходилась в управлінні одного суб'єкта. Інакше кажучи, всі учасники погодилися з тим принципом, що знання проблеми – це частина її вирішення.

Під час дискусій пролунало одне невелике спостереження. Воно стосувалося підходу до потрібної реформи, тобто того, які мають бути пріоритети та порядок дій. Чи слід владі спочатку спробувати **внести зміни до законодавства** і вже потім братися за формування **адміністративної практики** впровадження нових правових норм? Чи, можливо, є інший спосіб вирішення актуальних проблем, спочатку через зміни до адміністративної та судової практики,

¹⁴ Програма № 4040 згідно із Законом про гарантії держави, Постанова № 845 про порядок здійснення виплат за рішеннями національних судів, винесених проти держави, державних підприємств тощо.

¹⁵ Див. [CM/Del/Dec\(2018\)1318/H46-29](#) (цитата): «... висловили глибоку стурбованість з приводу постійного браку на внутрішньому рівні спільного бачення корінних причин проблеми або можливих рішень; вважають, що ретельний експертний аналіз, із залученням усіх відповідних вітчизняних партнерів, корінних причин невиконання винесених проти держави судових рішень має бути невіддільною складовою у визначенні довгострокового вирішення проблеми».

а вже потім – до законодавства? Ці питання характерні не лише для українських національного менталітету та правової культури. Для більшості держав Східної Європи кращий спосіб реально почати реформи – це спочатку переглянути своє законодавство. Після цього зміни в законодавстві безпосередньо матимуть наслідком зміни в практиці, що дозволить досягти поставлених цілей.

Однак у всіх державах, що обирали підхід «спочатку міняємо закони», реформи законодавства натрапляли на труднощі під час впровадження. Це пояснювалося тим, що в більшості з них нові закони, можливо, виглядали гарними та якісними, але адміністративна та судова практика була зовсім іншою. З цього погляду, багато учасників погодилися з тим, що рівень законслухняності в Україні, як з боку влади, так і громадянського суспільства, лишає бажати кращого. Тому впровадження законів, навіть гарних, далеко від ідеалу. Отже, відповідь на питання стає очевидною: саме лише розроблення законів, без достатніх зусиль в напрямку зміни практики та проведення структурних адміністративних реформ не дозволить просунути жодну заплановану реформу. Експерти зазначили в зв'язку з цим, що ставити таке питання загалом неправильно. Не можна питати, що робити спочатку – змінювати закон чи практику, коли це треба робити паралельно. Впровадження в практику нового закону є передумовою його авторитету та легітимності; в іншому разі, закон без практики – лише папірець. Зміна адміністративної практики, з іншого боку, – це довгостроковий процес, що потребує ресурсів і часу. Висловлювалася думка про те, що владі, можливо, не варто чекати на ухвалення нових законів, а слід вже замислитися над вдосконаленням своєї практики. Нормативно-правові акти й внутрішні регламенти змінювати простіше, ніж закони. Як тільки розпочнуться ці перетворення, влада навіть може стимулювати розроблення законопроектів у світлі новоствореної практики. Учасники погодилися з тим, що ухвалені таким чином закони матимуть більше шансів на реалізацію. Принаймні, так це виглядає в теорії. Усі погодилися з тим, що проекти законів мають достатнім чином спиратися на вітчизняну практику та ухвалюватися лише з огляду на перспективи їхньої майбутньої реалізації.

Наприкінці пролунали деякі загальні думки щодо **інших аспектів** невиконання судових рішень в Україні. Їхня релевантність може бути прямою або побічною. У зв'язку з цим треба згадати два аспекти.

Перший аспект – це загальне небажання вкладати фінансові та людські ресурси в комплексне реформування вітчизняного апарату примусового виконання в зв'язку з **майбутніми парламентськими виборами**. Учасники дали зрозуміти, що доля будь-яких істотних реформ залишається невизначеною, доки не проясниться баланс політичних сил у Верховній Раді. Розроблення змін до законодавства з метою впровадження реформ потребує політичного консенсусу та більшості депутатських голосів. Є ризик того, що певна стратегія, навіть прийнятна для всіх, розглядатиметься занадто довго і буде похована з приходом до влади нових політичних сил. Законодавчі пропозиції, що перебувають на розгляді, зокрема, стосовно скасування мораторіїв, можуть бути підтримані чи не підтримані поточним або нещодавно обраним складом парламентаріїв.

Другий аспект – це плутанина з тим, як виконувати рішення національних судів у контексті **тривалого військового конфлікту в східній частині України та міжнародного спору навколо Криму**. Загально визнано, що українська влада позбавлена як доступу, так і «фактичного контролю» в обох регіонах. У цьому сенсі, учасники висловили занепокоєння з приводу того, чи має реформа всієї системи примусового виконання зважати на ці обставини. Якщо так, то як тоді влада має підходити до виконання, коли виникають серйозні сумніви щодо законності

судових рішень, винесених невизнаними міжнародною спільнотою суб'єктами, і, до того ж, влада не має доступу до цих територій, щоби виконати свої приписи.

Учасникам не вдалося знайти рішення стосовно цих двох аспектів. Вони також не розглядалися детально під час дискусій. Однак учасники погодилися, що перший аспект, так звана «політична перспектива», не має бути ані підтверджений, ані спростований. Експерти вважають, що проблему невиконання в цілому визнають на найвищому політичному рівні. Гадані або несподівані політичні зміни не зможуть відволікти увагу політиків від цієї проблеми. Ця проблема радше може використовуватися для отримання політичної переваги. Навколо деталей реформи можуть точитися певні дискусії та дебати. Але по суті, якщо стратегію буде розроблено, вона зможе витримати будь-який політичний опір. Ідея полягає в тому, щоб запустити процес, а не вчергове відкладати його до наступних виборів.

Що стосується другого аспекту, то, на думку експертів, яка була підтримана учасниками заходу, вона потребує окремого обговорення під час окремого заходу. Поточні експертні дискусії не могли розглядати ці питання, але звернули увагу на їхнє існування. Було наведено кілька прикладів того, як аналогічні питання вирішувалися КМ ЄР і ЄСПЛ, і яких заходів вживали інші держави.¹⁶ Втім, вони лише проілюстрували чутливість проблем, пов'язаних з юрисдикційним спорами держави, а також те, що такі ситуації не є безвихідні. Відповідно, учасники погодилися, що цей аспект не слід розглядати в рамках поточних експертних дискусій. Для цього знадобляться додаткові дискусії в рамках окремих заходів.

На жаль, експертні дискусії приділили менше часу та уваги другому за значущістю питанню, пов'язаному з проблемою невиконання в Україні, – браком **засобів правового захисту**. Як вже неодноразово зазначалося ЄСПЛ і КМ РЄ, а також визнається українською владою, в Україні відсутні засоби правового захисту від невиконання судових рішень. Експерти підкреслили, що ad hoc рішення, запропоновані українським урядом у відповідь на рішення Бурмич, не можна прирівнювати до засобів правового захисту. Крім того, що ці рішення мають тимчасовий характер і покликані подолати нагальні проблеми та вирішити питання заборгованості, вони не відповідають моделі засобів правового захисту, запровадженій іншими державами, перед якими поставали аналогічні проблеми.

Серед учасників спостерігалось певне незрозуміння того, що саме мали на увазі ЄСПЛ і КМ РЄ, вимагаючи від України розробити та впровадити засіб правового захисту. Більшість учасників плутали заходи загального характеру, потрібні для реформування всієї системи примусового виконання судових рішень, із засобом правового захисту. Деякі з них вважали, що засіб правового захисту, в сенсі рішень у справах Іванова та Бурмич, становить механізм, потрібний, щоб виконати всі вимоги, зазначені в цих рішеннях. Меншість учасників, переважно представники громадянського суспільства та правозахисних організацій, усвідомлювали, що засіб правового захисту, як правильно зауважували експерти, по суті покликаний зупинити надходження заяв до ЄСПЛ.

Далі було роз'яснено, що засіб правового захисту у сенсі Конвенції, згідно з усталеною практикою ЄСПЛ і КМ РЄ, становить загальні чи спеціальні компенсаційні механізми, запроваджені національною владою як критерій вичерпання. Їх не слід розуміти як заходи, покликані забезпечити виконання відповідно до виконавчих документів, що є виключним

¹⁶ Наприклад, пілотні рішення у справах «Ксенідес-Арестіс» і «Доґан та інші» про схеми виплати компенсацій на Північному Кіпрі або у справі «Грудіч», де державі-відповідачу поставили вимогу запровадити закони, аби забезпечити виплату пенсій застрахованим особам в Косово, невизнаному Сербією.

обов'язком усієї системи примусового виконання судових рішень. Засоби правового захисту призначені усунути наслідки або покласти край порушенню. У конкретному контексті пов'язаних із невиконанням порушень, аналогічно проблемі надмірної тривалості проваджень, засоби правового захисту за своїм характером можуть бути лише компенсаційними або прискорювальними. Вони не можуть бути профілактичними, оскільки цій меті слугує ефективна система примусового виконання судових рішень. Зрештою, це тема засобів правового захисту залишилася відкритою для подальшого обговорення. Вона потребує окремої експертної дискусії, оскільки продовжує залишатись незрозумілою.

Конкретні питання

Далі в цьому Звіті наводиться коротка інформація про деякі конкретні питання, порушені під час експертних обговорень. Вони пов'язані з виконанням кожної категорії судових рішень, класифікованих за характером скарг на невиконання.

У Звіті не наводитимуться рекомендації учасників та положення національного законодавства або нормативно-правових документів. Ці окремі елементи виходять за обсяг як цього Звіту, так і завдань міжнародних експертів-консультантів. Як зазначалося вище, експертні дискусії були спрямовані на формування нового погляду на проблему і стимулювання творчого мислення. Таким чином, огляд посилань на конкретні положення внутрішнього законодавства виходить за рамки цього Звіту, оскільки він не ставить за мету оцінювати їхню правомірність чи сумісність. Повноваження з перегляду національного законодавства за результатами експертних дискусій залишаються за українською владою.

Виконання рішень зобов'язального характеру

Під час обговорення на відповідному заході були порушені два конкретних питання. По-перше, це **судова практика** щодо ухвалення рішень зобов'язального характеру, і, по-друге, чи можуть ці зобов'язання бути **виконані в грошовій формі** та яких зобов'язань це може стосуватися. Питання, пов'язані з цими двома аспектами, можна визначити як конкретні першопричини, що викликають труднощі з виконанням судових рішень.

Зобов'язання цього типу важко виконати на практиці. Вони вимагають дій та (або) бездіяльності, що різняться за своїм характером і зазвичай залежать від бажання чи здатності їх виконувати. У разі грошових зобов'язань, навпаки, труднощі з виконанням викликані лише нестачею грошей. В рамках цієї ідеї експертні дискусії загалом зосереджувалися на так званій «реальній здійсненності» рішень національних судів. Зазначалося, що судді іноді виносять рішення зобов'язального характеру, не беручи до уваги перспективи примусового виконання та пов'язані з цим практичні труднощі. Іноді судові рішення передбачають такі мізерні зобов'язання (за принципом «зобов'язати собаку не гавкати»), що вони не варті зусиль з виконання або явно нереальні. З іншого боку, представники національної судової системи, загалом погоджуючись із цією критикою, зазначили, що вітчизняне законодавство обмежує юрисдикцію суду у виконавчому провадженні. Заміна вимог заявників не входить до повноважень суддів. Суди скуті в своїх діях через недосконалість внутрішнього законодавства та обмеження, притаманні судовому розгляду.

Під час дискусій експерти зазначали, що можна було б знайти спосіб заміни зобов'язань грошовими платежами. Така заміна потребуватиме або **перегляду справи судом**, або спеціальної процедури, яка б дозволяла **дружнє врегулювання** скарг про невиконання. З цього приводу учасники погодились, що на сьогодні вітчизняне законодавство не допускає такого врегулювання чи перегляду. Крім того, можливість зміни способу примусового виконання недостатньо або ж взагалі не регламентована. Виконавці не мають засобів, які б дозволяли

притосувати примусове виконання до практичних реалій. Концепція дружнього врегулювання скарг на невиконання, здається, виходить за рамки української системи примусового виконання. Зміна способу виконання в будь-якій конкретній справі потребує або судового перегляду, або залежить виключно від бажання сторін звернутись до суду за такою заміною. До того ж, зміна порядку виконання не передбачає застосування спеціального або спрощеного порядку; на неї поширюються загальні процесуальні норми, що призводить до перенавантаження судів, які й без того відстають із розглядом справ, та до додаткових витрат часу. Таким чином, внесення змін до законодавства щодо виконавчого провадження вже не на порядку денному.

Особливу увагу під час дискусій приділяли відповідальності за невиконання. Це є актуальним в контексті виконання рішень зобов'язального характеру, оскільки такий тип зобов'язань зазвичай тягне за собою конфліктні ситуації та серйозну протидію з боку сторін, на яких покладені зобов'язання з виконання. Також обговорювалися питання браку ретельності виконавців. В обох випадках, як справедливо підкреслили експерти, основний принцип виконання полягає в тому, що будь-які санкції за невиконання **мають не карати, а ставити за мету змусити** відповідну сторону до виконання.

Соціальне забезпечення

Під час цього експертного обговорення відбувся обмін думками з двох гострих питань. Перше питання схоже на раніше висловлену занепокоєність з приводу **чіткості судових рішень**. Другою проблемою було одвічне питання **недостатнього фінансування**.

Усі учасники знову зазначили, що для того, аби бути здійсненими, **судові рішення мають бути чіткими та зрозумілими**. На практиці державні органи, які повинні виконувати рішення у справах щодо соціального забезпечення, все ще ставлять під сумнів правомірність висновків суду. Зокрема, вони сумніваються в судових рішеннях про перерахунок пенсій, яким бракує чітких пояснень щодо того, як це треба робити й чому раніше використані розрахунки є невірними. З цього приводу експерти зазначили, що органи влади у сфері соціального забезпечення, незалежно від свого незадоволення результатами провадження, не мають законних підстав сумніватися в авторитетності судових рішень. З іншого боку, представники вітчизняної судової системи також погодилися з тим, що їхню власну практику в таких справах треба переглянути. Кількість цих справ значна і далі зростає. Національні суди страждають від так званого явища «копіпаста», яке негативно позначається на якості їхніх рішень. Вони не вказують ані конкретних сум, що підлягають виплаті, ані методів розрахунку. З іншого боку, відповідні органи влади відомства дотримуються жорстких адміністративної практики та алгоритмів розрахунку соціальних виплат, які можуть бути змінені лише з часом та відповідно до закону, а не національними судами. У будь-якому разі, після цих дискусій учасники погодилися, що взаємні побоювання судової влади та соціальних відомств, відповідальних за виконання зобов'язань зі здійснення соціальних виплат, можуть бути усунені. Їм треба ділитися своїми побоюваннями та далі змінювати свою практику, включно з потрібними змінами до національного законодавства.

Друга фундаментальна проблема, що зачіпає здійснення соціальних виплат, полягає в **браку достатнього фінансування**. Говорилося, що українська влада цілком усвідомлює цю проблему і передбачає певні заходи, зокрема додаткове фінансування соціального забезпечення.¹⁷ З цього приводу експерти знову зазначили, що брак коштів не може бути виправданням

¹⁷ Наприклад, так звана «Програма № 4040» або розроблення змін і доповнень до спеціальних законів про соціальні виплати окремим категоріям осіб.

невиконання. Українська влада не має виправдовувати невиконання браком достатніх коштів. Вона мусить планувати та організувати свої бюджетні доходи та витрати. З цього погляду, українській владі слід запровадити механізм збору інформації для того, щоби бути в змозі розробляти ефективний фінансовий план. Усі скарги на невиконання мають реєструватися, включно з триваючими провадженнями, як потенційне навантаження на соціальний фонд у майбутньому. Лунали думки про потребу в загальному реформуванні сфери соціальних виплат. Хоча це було визнано актуальним, але й таким, що загалом виходить за рамки проблеми невиконання.

Борги державних підприємств

Серед багатьох інших тем, що обговорювалися під час відповідної експертної дискусії, центральне місце посідало питання про скасування мораторіїв.¹⁸ Так чи інакше, експерти зазначали, що ситуація з боргами державних підприємств, зокрема, є характерною для України. Це здебільшого пов'язано з успадкуванням попередньої (пострадянської) центральної та регульованої економічної системи. З неюридичного погляду, проблема невиплачених боргів державних підприємств має змінити ставлення української влади. З одного боку, влада визнає своє право власності на ці суб'єкти, але, з іншого боку, не бажає брати на себе всю відповідальність за їхні зобов'язання. Для обґрунтування цього суперечливого ставлення наводяться різні аргументи. Влада виправдовує невиконання судових рішень в основному наявністю проваджень у справах про банкрутство та складною економічною ситуацією. В інших випадках вона обґрунтовує невиконання потребою захищати громадські інтереси та державну власність, водночас ставлячи під сумнів правомірність судових рішень та характеризуючи їх як «рейдерство». З цих причин, на її думку, існує потреба в мораторіях.

¹⁸ На сьогодні діють такі мораторії:

1. Мораторій на примусову реалізацію державного майна (Закон 2001 р.): він не супроводжувався ефективним механізмом виплати компенсацій; рішення національного суду не може бути виконане коштом майна боржника. 10.06.2003 р. Конституційний Суд визнав конституційність мораторію, зважаючи на його законну мету та тимчасовий характер.
2. Мораторій щодо підприємств паливно-енергетичного комплексу (Закон 2005 р.): запроваджено спеціальний порядок виконання судових рішень стосовно підприємств, занесених в особливий реєстр, – протягом строку дії процедури погашення заборгованості припинялося виконавче провадження у справах про заборгованість, яка виникла до 1.01.2013 р. (за винятком виплат заробітної плати), а заяви кредиторів про порушення провадження про неплатоспроможність підлягали відхиленню без розгляду. У грудні 2012 року Конституційний Суд постановив, що мораторій не є абсолютним і поширюється лише на випадки стягнення заборгованості з платежів за енергію.
3. Мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті.
4. Заборона відчуження приміщень державної та комунальної власності, де перебували чи перебувають суб'єкти видавничої діяльності.
5. Мораторій на звернення стягнення на активи ПАТ «Укрзалізниця» за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, майно яких знаходиться на території проведення АТО.
6. Мораторій на припинення проваджень у справах про банкрутство ДАТ «Чорноморнафтогаз» до 01.01.2019 р. та припинення проваджень у поточних справах.
7. Особливий порядок звернення стягнення на майно, розташоване в зоні відчуження Чорнобильської АЕС. Ця особлива процедура, без жодного сумніву, переслідує законну мету, але не передбачає компенсаційного механізму (що було визнано Судом у справі «Деркач проти України» (34897/02)).
8. Заборона звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні (законопроект).

Однак учасники дискусій погодилися з тим, що мораторії вже не слугують своїй первісній меті. Вони радше ускладнюють ситуацію, аніж забезпечують практично здійсненні рішення. У принципі, їх слід скасувати, але замість них слід запровадити відповідні охоронні механізми, спрямовані на захист державних інтересів і державної власності на таких підприємствах. З цього приводу експерти зазначили, що мораторії як такі не заборонені Конвенцією, але, зважаючи на конкретну ситуацію в Україні, коли інших засобів гарантувати виконання судових рішень немає, такий захід явно стає несумісним. Органи державної влади мають право на свій розсуд вводити заборони на обтяження боргами державної власності, але вони мають служити конкретній меті та бути обмеженими в часі. Наприклад, мораторій у справі про банкрутство мусить забезпечувати черговість задоволення вимог кредиторів і діяти лише протягом провадження про неплатоспроможність. Він не має обмежувати або вилучати частину активів із конкурсної маси. Поряд із тим, під час експертної дискусії зазначалося, що питання про мораторії треба вирішувати окремо та терміново. У цьому контексті також актуальним є реформування процедури банкрутства та загалом державного сектора власності. Відповідним органам влади також слід об'єднати зусилля з розроблення спільного бачення статусу та надійності державних підприємств разом і з їхніми боргами.

Висновки та рекомендації

Під час експертних дискусій були підтверджені дві основні потреби, визначені як ЄСПЛ, так і КМ РЄ:

- загальна **реформа системи примусового виконання рішень**, і
- запровадження **загальних засобів правового захисту**.

Також із цього приводу зазначалися вимоги КМ РЄ. Вони полягають у такому:

- комплексний **довгостроковий план дій**, який втілює **спільне бачення** влади щодо загальної реформи системи примусового виконання рішень,
- створення **загальних засобів правового захисту**, а не лише ad hoc заходів,
- **комплексний підхід**, тобто справи типу Бурмич чи Іванова мають розглядатися разом з усіма іншими рішеннями національних судів.

До того ж, після діалогу між Департаментом з виконання рішень ЄСПЛ¹⁹ та українською владою за результатами розгляду справи Бурмич сталися певні важливі події, а також відбулася низка обговорень на високому рівні.²⁰ Для цілей цього Звіту їх варто коротко нагадати. З цього погляду було рекомендовано реалізувати чотириетапну стратегію, основу на кращій практиці інших країн, накопиченій під час виконання пілотних судових рішень:

- 1-й етап: РЕЄСТРАЦІЯ й ЗБИРАННЯ ДАНИХ
 - Отримання «базових статистичних даних» про виконання судових рішень, винесених проти держави (наприклад, як у справі «Чоліч та інші»)

¹⁹ Департамент із виконання рішень Європейського суду з прав людини.

²⁰ Див., наприклад, круглі столи за участю Асоціації правників України та підкомітету Верховної Ради, що відбулися відповідно 18.10.2017 і 27.03.2018 (див.: <http://uba.ua/ukr/news/5251/> і <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2326177-12143-sprav-v-ocikuvanni-rozgladu-obgovorennarisen-na-evropejskogo-sudu-z-prav-ludini.html> тощо).

- Створення в Туреччині «комісії з оцінювання розміру збитків і компенсацій» стосовно внутрішньо переміщених осіб (наприклад, як у справі «Доґан та інші»)
- 2-й етап: ВИБІР МЕТОДІВ вирішення проблеми
 - «ізолювання проблеми», як вчинили в Італії щодо справ, пов'язаних із надмірною тривалістю проваджень
 - рішення у вигляді «глобальної компенсації» з визначеними критеріями та строками (наприклад, як у справі «Vallee»)
- 3-й етап: ОТРИМАННЯ ФІНАНСУВАННЯ з МІЖНАРОДНИХ та (або) НАЦІОНАЛЬНИХ джерел
 - міжнародне фінансування (МВФ, ЄБРР, ВБ, Банк розвитку РЕ)
 - міжнародне фінансування будівництва пенітенціарних установ у Молдові (наприклад, як у справі «Шишанов»)
 - допомога Всесвітнього банку в Албанії з метою забезпечити дієву схему повернення власності, націоналізованої колишнім комуністичним режимом (наприклад, як у справах «Манушаке Путо» і «Дриза»)
 - внутрішнє фінансування, тобто податки, облігації (вільнообігові облігації, що продаються на ринку), державні резерви:
 - коштом податків та власних фінансових резервів держави. До такого заходу вдалась Словенія в рамках виплати компенсацій по валютних накопичувальних рахунках з негайним набранням чинності, тобто коштом податків і, можливо, державних резервів (наприклад, як у справі «Алішич та інші»)
 - схема компенсації безпосередньо з державного бюджету з негайним набранням чинності (наприклад, як у справі «Vallee»)
 - облігації. Прикладом таких виплат може бути Боснія-Герцеговина, де виплати були організовані за комбінованою схемою використання облігацій і готівкових розрахунків (як у справі «Чоліч та інші»). Проте Суд визнав, що розстрочення виплати компенсацій на 25 років – це занадто довго.
- 4-й етап: загальне УПРАВЛІННЯ ПРОЦЕСОМ
 - Труднощі з визначенням вигодонабувачів
 - Група справ щодо річки Буг, тобто труднощі з визначенням заявників і встановленням їхніх прав на отримання компенсації. Однак вони були успішно подолані польською владою (наприклад, як у справі «Броньовський»)
 - Турецькі комісії з виплати компенсацій («Доґан та інші»)
 - Спеціальні рішення, покликані лише ізолювати проблему, щоб далі керувати цим процесом та розробити остаточні рішення (наприклад, як у справах «Ксенідес-Арестіс» і «Марія Атанасіу»)

- Усунення першопричин проблеми через скасування соціально-орієнтованого законодавства, що кладе край надходженню нових заяв (наприклад, як у справі «Олару та інші»)
- Вжиття загальних системних заходів із запобігання схожій ситуації в майбутньому або істотне реформування недосконалої системи (наприклад, як у справах «Олару та інші» і «Марія Атанасіу»)
- Впровадження спеціальних засобів правового захисту як прискорювального, так і компенсаційного характеру, або вдосконалення загальних засобів правового захисту (наприклад, як у справах «Олару та інші» і «Доґан та інші»)

Наведені вище пропозиції КМ РЄ, а також чотириетапна стратегія вже можуть слугувати за можливі рекомендації загального характеру для української влади. Їх слід лише конкретизувати та реалізувати на практиці. Дійсно, ані в рамках нинішніх дискусій, ані експертами не ставилися під сумнів ці рекомендації чи формулювалися нові. Це не було метою експертних дискусій та цього Звіту.

Відповідно, наведені нижче рекомендації є результатом дискусій у зазначених вище рамках. Їм не слід надавати пріоритет над вже здійснюваними заходами або реалізацією згаданих рекомендацій. Ці висновки є лише попередніми, і до них треба ставитися з певною обережністю. Вони мають загальний характер і стосуються проблеми в цілому. Відповідно, вони не можуть забезпечувати перелік конкретних пропозицій з рекомендаціями для національних практики та законодавства. Для цього потрібен національний експерт.

Останній момент є першим міркуванням загального характеру. Міжнародний експертний досвід потребує ретельного аналізу з національної точки зору, тому міжнародні та національні консультанти повинні працювати разом. Це міркування особливо актуальне для української влади, оскільки вона, як видається, вичерпала свої можливості в боротьбі з проблемою. Владі не вистачає творчого підходу та терпіння. Таким чином, рекомендується залучити **національних і міжнародних експертів** на постійній основі **на умовах аутсорсингу** з метою стратегічного реформування системи виконання судових рішень. Залучення громадянського суспільства, неурядових і правозахисних організацій було б вельми корисним.

Іншою загальною рекомендацією є потреба в розробленні комплексної **стратегії**, яка б охоплювала **широке коло питань** у довгостроковій перспективі. Українську владу не можна звинувачувати в бездіяльності у зв'язку з проблемою невиконання. Однак її дії здаються інстинктивними та імпульсивними, а не добре продуманими та спланованими. Допомогти тут може єдина комплексна стратегія, що розглядала б як основні питання, так і подробиці їхнього вирішення. За своїм характером вона може бути офіційно зобов'язальною та (або) рекомендаційною. Вона має включати до себе стратегічні напрями дій, опис першопричин проблем і пріоритетів. Вона також може містити часові рамки. Ця стратегія покликана призвести до вироблення детальних планів дій і строків їхньої реалізації. Крім того, така стратегія формулюватиме пріоритети та визначатиме ключові питання. Другорядні питання не мають відволікати увагу від фундаментальних проблем.

Бажано, щоб цю стратегію розробляв **один суб'єкт**, спеціально створений з цією метою і до складу якого входили б представники всіх відповідних органів влади. Це може бути підкомітет Верховної Ради з питань виконання рішень ЄСПЛ або будь-яка інші міжвідомча комісія, наприклад, урядова міжвідомча робоча група. Головна вимога полягає в тому, щоб такому суб'єктові були доручені обидва завдання: **розроблення стратегії** та **нагляд за її реалізацією**.

Він мусить скористатися підходом у дусі «мозкового штурму», який застосовувався в рамках експертних обговорень, про які йшла мова в цьому звіті, та новими методами підвищення відповідальності влади (наприклад, обмін інформацією, періодичні звіти тощо).

Розглядаючи **підсумки експертних дискусій**, можна сформулювати такі загальні рекомендації за результатами обміну думками та виявлення першопричин проблем. Вони стосуються радше методів, аніж конкретних дій. Насправді ці дії та конкретні кроки, як неодноразово повторювалося під час експертних дискусій, мають бути розроблені українською владою. Експерти не ставили собі за мету замінювати собою органи влади у виконанні цього завдання. Можна лише навести такі загальні пропозиції щодо стратегічних кроків і методології:

- **Збирання інформації.** Треба створити механізми збирання інформації та обліку всіх рішень національних судів, включно з тими, що стосуються «історичної заборгованості», і новими судовими рішеннями. Усі рішення та суми заборгованості мають бути зареєстровані та внесені до єдиної бази даних. Ініціативи Міністерства юстиції з цього приводу, спрямовані на реєстрацію скарг, аналогічних заяві Бурмич,²¹ гідні схвалення, але недостатні. Має існувати одна постійна система обліку всіх судових рішень, що підлягають виконанню, або виконавчих документів. Детальна конфігурація такої бази даних – окреме питання. Однак потреба в окремій базі даних ніким не заперечується.

- **Комплексний підхід.** Не слід приділяти першочергову увагу тимчасовим заходам на виконання рішень або примусовому виконанню рішень на кшталт «Бурмич». Крім того, не має бути офіційного розмежування та різниці в черговості виконання рішень ЄСПЛ і національних судів. Українська влада мусить розглядати проблему невиконання загалом під різними кутами зору, як з погляду ізолювання конкретної критичної ситуації, так і з погляду перспективи реформування системи примусового виконання судових рішень. Тут слід брати до уваги реформування судоустрою, системи соціальних виплат та державного сектору економіки. Саме тому міжвідомчий підхід працює краще.

- **Стратегічне бачення.** Зазначалося, що українська влада готова вирішувати проблему невиконання. Їй доводиться мати справу з реальними та актуальними проблемами. Проте їй, як видається, бракує стратегічного бачення результатів своєї діяльності та того, чого вона бажала б досягти конкретними діями. Наприклад, проект змін до закону про гарантії держави міг би передбачити врегулювання актуальної правової проблеми щодо невизнання відповідальності держави за борги. Це гарне бачення, але воно є неповним. Сьогодні ці зміни актуальні. Але слід добре подумати над тим, що станеться в довгостроковій перспективі, після загального реформування системи примусового виконання рішень та впровадження засобів правового захисту. Законодавче закріплення відповідальності держави простягається далі, ніж сама лише актуальність у контексті примусового виконання. Гіпотетично, це може вплинути двояко, добре чи погано, на інші сфери державного управління та економіки, а також на судову владу (наприклад, гарантована державою відповідальність може вичерпати державні кошти та стати тягарем для здійснюваної реформи виконавчої служби). Зрештою, українська влада мусить бачити реформи, які вона здійснює чи планує здійснити, в короткостроковій і довгостроковій перспективі та в ширшому контексті. Крім того,

²¹ Див., наприклад, прес-реліз: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/nataliya-bernatska-minyust-rozrobiv-dieviy-mehanizm-virishennya-problemi-nevikonannya-rishen-natsionalnih-sudiv>

стратегічне бачення означає не тільки планування певних дій, але й розроблення альтернативних сценаріїв, якщо одна чи декілька дій не дадуть результатів.

- **Експертний рівень.** Запропоновані стратегія та загальне бачення спочатку мають бути розроблені на експертному рівні, тобто особами, що мають справу з цією проблемою щодня. Суб'єкт високого рівня, чи то урядовий або парламентський комітет, чи то підкомітет, мають виконувати лише функції ухвалення рішень. Міжвідомча робоча група, однак, працює набагато краще. Тільки вона здатна розробити дієву стратегію. У цей спосіб можна буде уникнути ризиків зриву поточної роботи внаслідок політичних коливань. До того ж, вона здатна працювати неформально, без зайвої бюрократизації, заохочуючи творче мислення та метод «мозкового штурму».

- **Строки.** Вони потрібні для самодисципліни. Їхня мета – не контролювати результати, а попереджати владу про ризики, пов'язані зі здійсненням реформи. З цього погляду, строки є передумовою успішного результату.

- **Визначення пріоритетів.** Передбачувані заходи мають бути оцінені за пріоритетністю. За результатами цього слід визначити терміни їхнього виконання.

- **Першопричини.** Результати експертних дискусій слугуватимуть за орієнтир у встановленні та аналізі першопричин проблеми. Деякі з них вже були встановлені, проте потребують офіційного визнання з боку влади. Тому недоцільно докладно описувати їх у цій підсумковій частині Звіту. Однак за підсумками дискусій їх можна виокремити таким чином:

- основні першопричини

- *Загальна неефективність системи виконання рішень.* В її основі лежить інститут державних виконавців, які діють відповідно до недосконалого законодавства, без реальних механізмів примусового виконання та стимулів. З їхнього боку інтерес до виконання судових рішень мінімальний або взагалі відсутній. До того ж, за виконанням немає реального контролю як з боку судової влади, так і з боку інших органів (за винятком ЄСПЛ). Процесуальні норми примусового виконання не пристосовані до нових обставин і реалій виконання. Законодавча система, адміністративна практика та інституційна організація могли би бути кращі. Однак і далі вирують суперечки щодо того, як має виглядати примусове виконання: бути приватним, змішаним або виключно державним і підпорядковуватися судовій чи виконавчій владі. Крім того, українська система примусового виконання керується думкою, що будь-яке судове рішення потребує додаткових зусиль для свого виконання. Доброзичливе ставлення до виконання судових рішень, не вдаючись до залучення державного виконавчого механізму, мінімальне або відсутнє.

- *Система мораторіїв.* Вона більше не слугує цілям захисту інтересів держави. Також вона не допомагає стягнути борги чи визначити пріоритетність їхнього погашення під час провадження у справах про неплатоспроможність. Вона скоріше

обтяжує державу новими боргами. Втім, скасування мораторіїв все ще сприймається як вельми чутливе політичне питання.

- *Брак засобів правового захисту.* Немає чіткого уявлення того, що являють собою засоби правового захисту і як вони мають виглядати в українській правовій системі. Звідси витікає небажання їх впроваджувати.

- Другорядні причини

- низький рівень органів судової влади та, часто-густо, недовіра до судових рішень;

- відповідальність державних службовців (у тому числі судових виконавців та суддів) низька чи відсутня, що, таким чином, формує загальне почуття безкарності за бездіяльність і перекладання відповідальності;

- слабе представництво інтересів уряду та органів виконавчої влади, викликане браком як професійних кадрів, так і стимулів чи інтересів належно виконувати роботу;

- надмірне покладання на необхідність внесення змін до законодавства, всупереч зобов'язанням щодо вдосконалення адміністративної та судової практики;

- недостатня ініціатива щодо вдосконалення укоріненої адміністративної та судової практики;

- низький рівень правозастосування та законслухняності;

- невиконання судових рішень виправдовується лише браком фінансування та недостатніми фінансовими ресурсами;

- наявність недоліків у соціально-орієнтованому законодавстві та заформалізовані регламенти як в адміністративних суб'єктах, так і в судах;

- глибоко укорінені менталітет державної власності та державного монопольного управління ринковою економікою.

Це не вичерпний перелік. Як першопричини проблеми, так і шляхи її вирішення можна точніше визначити під час тематичних дискусій на рівні експертів та в менш офіційних рамках.

Зазвичай рекомендації включають до себе позитивні дії. Однак іноді експерти також робили акцент на тому, **чого слід уникати**, здійснюючи реформи. У тому числі:

- розгляду в надзвичайному порядку судових рішень, що набрали чинності, оскільки це призводить до порушення принципу правової визначеності (див. проблеми, зазначені в рішеннях у групі справ Пономарьова або в справі «Совтрансавто-Холдинг»);

- виявів незгоди чи критики до рішень як національних судів, так і ЄСПЛ щодо справ Іванова та Бурмич; це не вирішить проблему, але призведе до марної трати зусиль і підірве вже й без того слабку довіру до національних судів і судової влади;

- прихованих законодавчих методів, що перешкоджають імплементації законів, наприклад, свідомо нечітких правових норм, які можна витлумачувати по-різному, або паралельних законодавчих норм у спеціальних законах;

- зволікання.

Зрештою, деякі з питань, що обговорювалися під час круглих столів, потребують **окремої уваги**. Рекомендується провести спеціальну дискусію, але в ширшому контексті, з питань примусового виконання **в регіонах, що перебувають поза фактичним контролем української влади** (Крим і схід країни). Окремі заходи потрібні, щоб обговорити **стандарти щодо чіткості судових рішень**, обґрунтування суддями своїх рішень, перегляду та судового нагляду за виконавчим провадженням. Насамкінець, є потреба в проведенні окремого круглого столу та, ймовірно, навіть серії дискусій, щоб роз'яснити та визначити **концепцію засобів правового захисту** та спосіб, яким українська влада має вирішити цю проблему. Як зазначалося вище, з її боку ще спостерігається багато плутанини та брак чіткого бачення цих питань.

Ліліан АПОСТОЛ