



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

Звіт

**стосовно проведених експертних обговорень щодо проблеми
невиконання рішень національних судів
у період з червня по вересень 2020 р.**

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

Київ, жовтень 2020 р.

Вступ

За результатами проведених консультацій з українськими державними органами, Проект Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проект), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва, організував низку заходів, спрямованих на обговорення проблемних аспектів невиконання судових рішень та формулювання спільних рекомендацій щодо заходів, які необхідно вжити для усунення проблеми невиконання рішень національних судів в Україні. Проект залучив Андрія Авторгова, кандидата юридичних наук і приватного виконавця, для участі в цих обговореннях та підготовки відповідного звіту за результатами їхнього проведення.

У звіті передбачені основні висновки обговорень в рамках трьох напрямків проблеми невиконання рішень національних судів та запропоновані рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити для усунення ідентифікованих проблем в контексті повного виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України»¹ та «Бурмич та інші проти України»².

Під час оцінки виконання рішень ЄСПЛ у вказаних вище справах, Комітет міністрів Ради Європи на своєму 1369-ому засіданні³, яке відбулося 3–5 березня 2020 року, нагадав, що ця група справ (перше рішення у якій стало остаточною у 2004 році) стосується складної та багатогранної проблеми невиконання або несвоєчасного виконання рішень національних судів проти держави й відсутності ефективних національних засобів правового захисту в цьому питанні. Така проблема свідчить про існування одного з найбільших системних недоліків, що позначається на негативному функціонуванні виконавчої та судової систем, а отже – на верховенстві права в Україні.

Експертні дискусії відбулися в онлайн-форматі 2 липня, 21 липня та 11 вересня 2020 року. У цих заходах взяли участь представники Верховного суду, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Національної школи суддів України, апеляційні та місцеві суди, представники Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Міністерства соціальної політики України та Пенсійного фонду України, представники Верховної Ради України, представники громадянського суспільства й міжнародних організацій, а також представники й експерти Ради Європи.

Теми обговорення:

- Впровадження ефективної процедури банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також перегляд системи мораторіїв, які захищають ці підприємства від відповідальності.
- Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства.
- Впровадження ефективних механізмів судового контролю за виконанням рішень національних судів.

¹ Pilot judgment *Yuriy Nikolayevich Ivanov v Ukraine* (no. 40450/04), judgment of 15/10/2009, final on 15/01/2010

² *Burmych and Others v. Ukraine*, (Nos. 46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13, and 3653/14), judgment of 12/10/2017

³ Please see the 1369th meeting of the Committee of Ministers of the Council of Europe as of 3-5 March 2020, H46-36 *Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine* (Applications No. 40450/04, 56848/00, 46852/13), available at:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809cc94f

Досягнуті результати:

- Учасники обговорили проблемні аспекти застосування процедури банкрутства підприємств, які перебувають у власності чи під управлінням держави, обмінялися думками щодо проблематики мораторіїв, що захищають такі підприємства, а також запропонували рекомендації щодо вирішення вказаних проблем в площині законодавства та судової практики.
- Учасники обмінялися думками щодо досвіду країн-членів Ради Європи в аспекті покращення соціально-орієнтованого законодавства, обговорили запропоновані шляхи внесення змін до відповідного українського законодавства, а також сформулювали рекомендації щодо вжиття необхідних заходів для усунення ідентифікованих проблем і вдосконалення соціально-орієнтованого законодавства в Україні.
- Учасники продискутували проблемні аспекти застосування механізмів судового контролю за виконанням судових рішень в контексті українського законодавства та відповідної судової практики, а також обговорили релевантний досвід країн-членів Ради Європи. Учасники також сформулювали можливі способи вирішення ідентифікованих проблем в площині українського законодавства та судової практики.

Основні висновки та рекомендації

1. Впровадження ефективної процедури банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, а також перегляд системи відповідних мораторіїв

Наявність обмежень і мораторіїв щодо процедури банкрутства державних або контрольованих нею підприємств унеможливорює виконання судових рішень, винесених проти цих підприємств, як під час процедури виконавчого провадження, так і під час процедури банкрутства.

Встановлення мораторіїв суперечить Конституції України, яка гарантує захист прав у судовому порядку та зазначає, що судові рішення є обов'язковими для виконання. При цьому, конституційні права не можуть бути обмежені. Також стаття 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) передбачає, що кожний має право на розгляд справи та виконання відповідного судового рішення впродовж розумного строку,

Таким чином, наявність обмежень і мораторіїв порушує принцип рівності всіх суб'єктів права власності та господарювання, оскільки діють різні правила щодо примусового виконання майнових зобов'язань, визначених у судових рішеннях, залежно від форми власності боржника чи галузевої приналежності.

Варто констатувати низьку ефективність мораторіїв. Їх тривале застосування не мало позитивного впливу на стан відповідних підприємств.

За результатами обговорень, було запропоновано вжити наступні заходи:

- Повністю або частково скасувати встановлені заборони щодо процедури банкрутства державних підприємств і підприємств, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків.
- Скасувати наявні заборони та мораторії, які діють для процедур виконавчого провадження та банкрутства у зв'язку зі стягненням заборгованості з певних категорій підприємств. Не ухвалювати нових мораторіїв і заборон.
- Встановити умови, за яких власник зобов'язаний ухвалити рішення про ліквідацію державного підприємства.
- Розширити повноваження приватних виконавців, надавши їм право виконувати судові рішення щодо стягнення коштів із державних підприємств.

- Законодавчо переглянути ч. 3 статті 214 Господарського кодексу України, а також статтю 96 Кодексу України з процедур банкрутства в частині заборони переходу судом до судової процедури санації або ліквідації державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків.
- Законодавча заборона на примусове вживання виконавчих заходів до державних підприємств, які не підлягають приватизації, є несумісною зі стандартами Ради Європи та рекомендаціями ЄСПЛ. На підставі положень статті 6 ЄКПЛ, наведену законодавчу заборону (мораторій) на вживання виконавчих заходів щодо державних підприємств, яка діє до 20 жовтня 2022 року, потрібно скасувати.
- Запровадити в національному законодавстві певне справедливе «обмеження відповідальності» держави за дії юридичних осіб із часткою державної власності.
- Запровадити Єдину судово інформаційно-телекомунікаційну систему (ЄСІТС) та сформулювати в ній статистичну звітність стосовно розміру заборгованості державних підприємств за судовими рішеннями.
- Розробити ефективніші механізми досудової санації державних підприємств.
- Ефективніше захистити кредиторів державних підприємств в питаннях заробітної плати.
- Напрацювати ефективний механізм контролю за виконанням зобов'язань відповідних органів, уповноважених управляти державним майном, і своєчасно вживати заходів для запобігання банкрутству таких підприємств.
- Запровадити контроль за виконанням керівником підприємства зобов'язань щодо своєчасного надсилання відомостей про наявність ознак банкрутства та звернення до господарського суду із заявою про відкриття провадження в справі про банкрутство у разі загрози неплатоспроможності.
- Встановити строки погодження плану санації органом, уповноваженим управляти державним майном, і передбачити наслідки ухилення від вчинення таких дій.

2. Удосконалення соціально-орієнтованого законодавства

У ситуації, яка склалася, експерти наголосили на необхідності усунути першопричини звернень до суду із соціальних питань, з-поміж яких основне місце посідає фінансова неспроможність виконувати взяті державою зобов'язання, що породжуватиме нові рішення на користь заявників, а відтак і їх невиконання.

У справі «Сук проти України»⁴ ЄСПЛ зазначив, що держава на власний розсуд визначає, які доплати надавати своїм працівникам із державного бюджету. Держава може впровадити, призупинити або припинити їх виплату, вносячи відповідні законодавчі зміни. Однак, якщо законодавча норма, що передбачає певні доплати, є чинною, а передбачені умови – дотримані, державні органи не можуть відмовляти у здійсненні таких доплат, доки законодавче положення залишається чинним.

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

Соціальні виплати повинні отримувати лише ті верстви населення, які їх дійсно потребують, але при цьому має бути враховано платоспроможність держави.

З урахуванням проведених дискусій, були сформульовані наступні рекомендації щодо необхідних заходів:

⁴ Рішення ЄСПЛ. Справа «Сук проти України» (Заява № 10972/05); Страсбург, 10 березня 2011 року.

- Перш за все потрібно проаналізувати функціонування системи соціальних виплат та переглянути доцільність деяких із них.
- Здійснити аналіз і систематизацію всіх виплат, видів допомоги, які здійснюються з державного бюджету (напрямку або субвенціями в регіони) з визначенням розміру кожної такої виплати чи допомоги. У межах проведеного аналізу переглянути та скасувати підзаконні нормативно-правові акти, якими передбачено множинні виплати певним категоріям осіб, розглянувши можливість підвищення розміру основної виплати.
- Переглянути систему надання соціальних виплат і передбачити для неї суто адресний характер. Щодо тих виплат, які уряд планує зробити адресними в майбутньому, встановити часові межі для завершення цього процесу.
- Розглянути можливість внесення змін до структури додатку витратної частини бюджету з метою забезпечення прозорості щодо всіх соціальних витрат і їх отримувачів. Передбачити в державному бюджеті на кожен рік чіткий баланс між фінансуванням для кожної соціальної виплати, передбаченої у чинному законодавстві, і кількістю осіб, які її отримують, та встановленим розміром виплати. У випадку, якщо не буде виділено достатніх ресурсів, у Проекті бюджету передбачити обов'язковий перегляд та внесення змін до відповідного чинного законодавства з метою зменшення розміру виплати, її скасування/призупинення на недискримінаційній основі (з відповідними роз'ясненнями для громадськості).
- Розглянути питання про заборону, передбачену указами Президента України й постановами Кабінету Міністрів України, встановлювати додаткові виплати, компенсації, грошові утримання чи будь-які соціальні виплати з державного бюджету, що не передбачені чинним законодавством, і збільшувати розмір наявних виплат понад обсяг коштів, закладених у державному бюджеті на поточний рік.
- Переглянути закріплену в багатьох соціальних законах (у зв'язку зі внесеними змінами після 2011 року) можливість Кабінету Міністрів України на власний розсуд визначати розмір доплат і виплат певним категоріям осіб лише в межах ресурсів, передбачених державним бюджетом. Однак така свобода дій має застосовуватися лише для тих категорій уразливих осіб, які вже забезпечені прожитковим мінімумом.
- Розглянути доцільність скорочення/скасування чинних соціальних виплат, доплат окремим категоріям працівників (державних службовців), зменшення пенсійних доплат, у тому числі вже нарахованих, з урахуванням практики ЄСПЛ у питаннях реформування пенсійного, соціального законодавства в інших державах.
- Провести перепис населення.
- Розробити із залученням широкого кола фахівців та громадськості методичку визначення прожиткового мінімуму, яка надасть можливість забезпечити особі її основні базові потреби та гідний рівень життя з урахуванням затверджених Рекомендацій парламентських слухань на тему: «Проблеми формування прожиткового мінімуму в Україні» від 19 травня 2020 року.
- Перерахувати прожитковий мінімум за новою методикою та проаналізувати фінансову спроможність держави щодо його гарантування.

3. Впровадження ефективних механізмів судового контролю за виконанням рішень національних судів

Наявний інститут «судового контролю» потребує розширення з погляду ідеології та принципів ЄСПЛ, практики ЄСПЛ та рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, стандартів Ради Європи. Механізми судового контролю потрібно привести у відповідність з вимогами практики ЄСПЛ щодо засобів захисту відповідно до статті 13 ЄКПЛ. Потрібно також змінити саму ідеологію судового контролю й участі суду у виконанні своїх рішень, а також чітко визначити межі ролі судової влади та суду у виконанні судових рішень.

Водночас потрібно звернути увагу і на наступне: відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», рішення про стягнення коштів із державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконують органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Таке положення отримало нормативне

продовження в частині першій статті 3 Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Зокрема, рішення про стягнення коштів, де боржником є державний орган, виконує центральний орган виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, у межах відповідних бюджетних призначень і через списання коштів із рахунків такого державного органу, а у разі відсутності у зазначеного державного органу відповідних призначень – за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.

При цьому, Державна казначейська служба України не є, ані органом примусового виконання судових рішень, ані учасником, зокрема стороною виконавчого провадження, а відтак не вживає заходів із примусового виконання рішень у порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження». Державна казначейська служба України є суб'єктом, що, зокрема, безпосередньо здійснює списання коштів за рішеннями судів про стягнення коштів із державного та місцевих бюджетів.

Відтак, за відсутності бюджетного фінансування програм для забезпечення виконання рішень суду рішення залишатимуться невиконаними. Механізми судового контролю не усунуть цю проблему, адже вона полягає у відсутності коштів у бюджеті.

Свого часу на це звертав увагу Пленум Вищого адміністративного суду України у своїй Постанові №13 від 29 вересня 2016 року «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв'язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація».

За результатами проведених дискусій, було запропоновано вжити наступні заходи:

- Встановити обов'язковий судовий контроль за виконанням усіх судових рішень, де боржником є держава, державний орган.
- Контроль суду має бути не тільки за особою, яка виконує рішення (державним або приватним виконавцем), а й за виконанням рішення суду в цілому.
- Не допускати припинення іншим судом виконання судового рішення, яке набрало законної сили, у порядку забезпечення позову або в порядку здійснення судового контролю за виконанням рішення.
- Надати більше повноважень державним та приватним виконавцям у питанні надання сторонам відтермінування або розтермінування у виконанні рішення за взаємною згодою.
- Судовий контроль за діяльністю виконавців поєднувати з професійним.
- Обов'язок сторін та учасників процесу виконання судових рішень полягає у співпраці із судом та суворому покаранні за недотримання вимог щодо виконання.