

Звіт

Експертних обговорень щодо впровадження необхідних заходів для виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України»

Київ, березень 2021 р.

Вступ

За результатами проведених консультацій з українськими державними органами, проєкт Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проєкт), який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом імплементації стандартів прав людини, правосуддя та правового співробітництва Ради Європи, організував два публічні заходи. Їхньою метою було обговорення останніх подій та пріоритетів в контексті впровадження заходів загального характеру, необхідних для виконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України» (група справ Бурмич). Крім того, вони були спрямовані на вдосконалення Національної стратегії щодо розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року (Національній стратегії) та Плану заходів щодо її реалізації, покликаних вирішити проблему невиконання судових рішень. Проєкт залучив Андрія Авторгова, кандидата юридичних наук і приватного виконавця, для участі в цих обговореннях та підготовки відповідного звіту за результатними їхнього проведення.

У звіті передбачені основні висновки обговорень щодо:

- останніх документів Ради Європи, зокрема рішення Комітету міністрів Ради Європи від березня 2021 р. стосовно виконання Україною рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич і Меморандуму про виконання рішень у групі справ Бурмич, підготовленого Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ. В останньому документі проаналізовані Національна стратегія від 2020 р., вжиті заходи, а також заходи, які потребують нагального впровадження для повного виконання зазначених рішень;
- необхідності ухвалення узгодженого пакету законодавчих та інституційних заходів, передбачених у Національній стратегії та відповідно до вимог рішень Комітету міністрів Ради Європи з рекомендаціями щодо вдосконалення системи виконавчого провадження в Україні згідно з відповідними стандартами Ради Європи;
- пропозицій подальших кроків для українських органів влади з метою забезпечення ефективної реалізації заходів загального характеру, узгоджених зі стандартами Ради Європи та рекомендаціями щодо виконання рішень у групі справ Бурмич.

Комітет міністрів Ради Європи на 1398-ій зустрічі, 9-11 березня 2021 р., закликав Україну вжити рішучих заходів для вирішення цієї довготривалої та важливої проблеми шляхом просування без подальших зволікань до ухвалення повного пакету законодавчих та інституційних реформ для усунення всіх першопричин, які були визначені та викладені в Національній стратегії, а також виділення достатнього фінансування; наполегливо закликали владу співпрацювати в цій справі з Радою Європи та іншими міжнародними партнерами, серед яких Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Організація економічного співробітництва та розвитку і Європейський Союз.

В Меморандумі, підготовленому Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ від 2021 р., стосовно виконання рішень у групі справ Бурмича міститься детальна правова оцінка інформації, наданої органами влади, щодо заходів загального характеру, вжиття яких і далі вимагає пілотне рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов» та рішення в групі справ «Жовнер / Бурмич та інші». У ньому аналізується схвалена 2020 року Національна стратегія та заходи загального характеру, які вже вжито, та ті, які ще належить вжити з метою повного виконання цих рішень.

Експертні дискусії відбулися в онлайн-форматі 23 березня та 26 березня 2021 року. У цих заходах взяли участь судді й представники Верховного Суду, Верховної Ради України, представники Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Пенсійного фонду України, Міністерства Фінансів України, Державної

казначейської служби України тощо; а також представники громадянського суспільства і міжнародних організацій; представники й експерти Ради Європи.

Теми обговорення:

- Останні рішення Комітету міністрів Ради Європи станом на березень 2021 р. щодо виконання Україною рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич;
- Меморандум про виконання рішень у групі справ Бурмич, підготовленого Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ, в якому проаналізовані Національна стратегія від 2020 р., вжиті заходи, а також заходи, які потребують нагального впровадження для повного виконання зазначених рішень;
- Презентація та обговорення експертних висновків та рекомендацій щодо вдосконалення ухвалені Національної стратегії “Розв’язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року” та Плану заходів щодо її реалізації;

Досягнуті результати:

- Учасники обговорили заходи та пріоритети, які мають бути реалізовані у 2021 році для виконання рішень у справах групи Бурмич та усунення проблеми невиконання рішень національних судів в Україні;
- Учасники напрацювали пропозиції щодо подальших кроків для українських органів влади з метою забезпечення ефективної реалізації заходів загального характеру, узгоджених зі стандартами Ради Європи, вимогами самих рішень ЄСПЛ, Європейської конвенції з прав людини, практики ЄСПЛ та Комітету міністрів Ради Європи. Також обговорили можливі перешкоди та виклики, які можуть поставити під загрозу виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Бурмич.

Основні висновки та рекомендації

1. Підготовка та внесення на розгляд Верховної Ради України комплексного законодавчого пакету з метою системного вирішення проблеми невиконання та/або тривалого виконання рішень національних судів в Україні, констатованої у рішеннях ЄСПЛ у групі справ Бурмича

Учасники відзначили необхідність підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України ряд законодавчих змін, які мають стосуватися, зокрема, наступних аспектів:

- визначення загальної суми заборгованості;
- автоматичного виконання рішень ухвалених проти держави;
- судового контролю за виконанням рішень;
- перегляду відповідальності держави за банкрутство державних підприємств;
- фінансування та бюджетування програм виконання судових рішень;
- скорочення певних видів пільг, які держава не в змозі профінансувати;
- створення в Україні єдиного спеціального фонду для контролю соціальних виплат, особливо що стосується боргів державних підприємств, за допомогою якого можна буде більш чітко контролювати розміри виплат та розміри наявних боргів;
- введення в дію справжньої повноцінної системи виконання судових рішень, надання інституційної незалежності приватним виконавцям, забезпечення інституційної незалежності як державних так і приватних виконавців, через обмеження централізованого ієрархічного контролю за їх діяльністю з боку Міністерства Юстиції, з метою забезпечення принципу розподілу влад та незалежності судової влади, зрівняння повноважень приватних та державних виконавців;

- повного або часткового скасування встановлених заборон щодо процедури банкрутства державних підприємств і підприємств, частка держави у статутному капіталі яких перевищує 50 відсотків.
- скасування заборон та мораторіїв, які діють для процедур виконавчого провадження та банкрутства, зокрема стосовно державних утворень та підприємств, у зв'язку зі стягненням заборгованості з певних категорій підприємств. Не ухвалювати нових мораторіїв і заборон
- спрощення процесу виконання судових рішень за рахунок зменшення стадій виконавчого провадження, неповторення дій, перегляду надмірної формалізації процесу виконання, автоматизації процесів виконавчого провадження.
- запровадження в національному законодавстві певного справедливого «обмеження відповідальності» держави за дії юридичних осіб із часткою державної власності, враховуючи принципи відповідальності держави за практикою ЄСПЛ.

2. Підрахунок загальної заборгованості за рішеннями

Існують труднощі з підрахунком загальної суми боргу, за рішеннями де боржником є держава, з огляду на те, що Єдина судова інформаційно-телекомунікаційна система так і не запрацювала. Це створює проблеми як з підрахунком боргів за поточними судовими рішеннями, а також і на майбутнє.

Така система обліку готується до запуску у другому кварталі 2021 року, та її виконання покладено на Державну судову адміністрацію України.

Разом з тим, невирішеним залишається питання функціонування системи обліку за вже існуючими виконавчими провадженнями. Також потрібно точно підрахувати суму заборгованості, яка існує станом на сьогодні. Наявні часткові дані про накопичений борг у розмірі 4,9 млрд. грн. відповідно до Бюджетної програми №4040, проте невідомо чи ця цифра є точною та актуальною на сьогодні (деякі автори стверджують про наявність боргів у розмірі від 800 млрд. грн. до 1,5 трлн. гривень).

З огляду на це, необхідно якнайскоріше завершити запровадження чіткої та зрозумілої системи обрахунку заборгованостей за рішеннями, де боржником є держава.

3. Автоматичне виконання судових рішень, ухвалених проти держави

Автоматизація виконавчого провадження, передбачена в Національній стратегії та Плані заходів, жодним чином не передбачає створення інститутів та механізмів щодо автоматичного виконання судових рішень, де боржником є орган державної влади або місцевого самоврядування, а також щодо автоматизованого стягнення боргу. Автоматичне виконання рішень не означає застосування якихось передових ІТ-технологій. Це означає лише, що кредитори у таких справах не повинні бути переобтяжені зайвою процедурою виконання. Зайві процедури мають бути прибрані, а процедури виконання спрощені. Має існувати швидкий та ефективний механізм виконання таких рішень.

Автоматичне виконання має передбачати, що процес примусового виконання розпочинається без офіційного запиту кредитора з вимогою відкрити виконавче провадження за виконавчим листом, виданим проти держави або її афілійованих осіб. Воно має втілювати в собі принцип, згідно з яким кредитора з правами вимоги щодо держави не слід переобтяжувати зайвими адміністративними провадженнями. Державі слід запровадити систему, що діє на випередження, за допомогою якої такі виконавчі листи будуть автоматично спрямовуватися до виконання. Для цього необхідно забезпечити відповідні процедури бюджетування та фінансування виконання судових рішень.

Учасники рекомендували запровадити ефективні та дієві механізми автоматичної сплати заборгованостей за рішеннями де боржником є держава.

4. Фінансування Національної стратегії

Учасники констатували невирішеність питань фінансування як Національної стратегії, так і Плану дій, ухваленого на її виконання.

Це створює ризики щодо їхньої фактичної реалізації і ставить під сумнів процес виконання передбачених заходів. У Національній стратегії визначено, що вона не вимагає бюджетних асигнувань і не стосується фінансових та бюджетних процедур. Це суперечить висновкам державних органів щодо першопричин фінансового характеру, рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи щодо засобів правового захисту та відшкодування за затримки, а також висновкам експертів Ради Європи. За таких обставин національні суди продовжуватимуть виносити рішення, які боржники не будуть виконувати. Таким чином, на державний бюджет буде покладений значний (додатковий) фінансовий тягар. Суми, що мають бути виділені на Національну стратегію, мають відповідати тим, що насправді вимагають борги, нараховані за рішеннями судів.

Бюджетні виплати за наявною заборгованістю є надто малими, а передбачений аудит наявної заборгованості держави за судовими рішеннями, боржниками за якими є державні підприємства, не здатний забезпечити повної картини стану невиконання судових рішень. Пропозиції щодо створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, не вирішують проблеми невиконання судових рішень.

Учасники прийшли до висновку що відсутність підкріплення Національної стратегії відповідними бюджетними видатками не призведе до вирішення проблеми невиконання рішень.

4. Реалізація Національної стратегії

Для контролю реалізації Національної стратегії рекомендується створити робочу групу з компетентних осіб. На вирішення проблеми невиконання рішень мають бути спрямовані зусилля всіх гілок влади.

Також вбачається доцільним внести відповідні зміни до законодавства щодо посилення інституційної спроможності підкомітету Верховної Ради України з питань виконання рішень ЄСПЛ та альтернативного розв'язання спорів, а також закріплення за відповідним Віце-прем'єр-міністром України з питань координації центральних органів виконавчої влади щодо виконання рішень ЄСПЛ.

Потрібно також забезпечити залучення представників всіх гілок влади та експертних установ до роботи задля проведення постійного моніторингу поточного стану справ у цій сфері та надання відповідних рекомендацій, обов'язкових для виконання доручень щодо комплексного вирішення проблем невиконання рішень судів, за якими боржником є держава, та забезпечити співпрацю зацікавлених органів.

Національна стратегія і План дій це дуже важливі внутрішні документи, але потрібна низка ефективних заходів, які держава в ситуації виконання рішень складної категорії справ має прийняти, щоб оптимально вийти на рівень виконання рішень ЄСПЛ.