

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини

Звіт

стосовно візиту до України з метою проведення двосторонніх консультацій щодо вдосконалення виконавчого провадження

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

Серпень 2018 р.

Скорочення

ЄКЕП – Європейська комісія з питань ефективності правосуддя Ради Європи (CEPEJ)

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

Конвенція – Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ІКТ – інформаційні та комунікаційні технології

ДП – державні підприємства

грн - українська гривня

Обсяг звіту

Рада Європи звернулася до пана Метью Шардона, судового виконавця, Генерального секретаря Міжнародного союзу судових виконавців, та пана Джона Річардса (Велика Британія), міжнародного консультанта з питань охорони здоров'я, освіти та соціальних послуг (далі – «Експерти»), з проханням взяти участь у двосторонніх консультаціях з українською владою з метою встановлення основних недоліків законодавства та практики виконання рішень національних судів, з особливою увагою до судових рішень, винесених проти держави. Їх невиконання стало причиною ухвалення пілотного рішення Європейського суду з прав людини (далі – «ЄСПЛ») у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (2009 р.), а пізніше – винесення Великою Палатою ЄСПЛ рішення в справі «Бурмич та інші проти України» (2017 р.). За результатами консультацій Експерти мали підготувати звіт із рекомендаціями щодо вдосконалення відповідного законодавства та практики з метою забезпечення повного та своєчасного виконання Україною зазначених рішень ЄСПЛ.

Зазначені консультації були організовані проектом Ради Європи «Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», що фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Мета Проекту полягає в наданні Україні підтримки в удосконаленні національної системи виконання рішень ЄСПЛ у справах, пов'язаних із порушенням статті 6 Європейської конвенції з прав людини, де першопричиною є недолік функціонування судової системи.

Консультації проводилися в Києві з 26 по 28 березня 2018 року. Під час візиту експерти зустрічалися з представниками таких державних установ України:

- Міністерства юстиції України;
- Міністерства фінансів України;
- Міністерства соціальної політики України;
- Підкомітету Верховної Ради України з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини;
- Верховного Суду;
- Уповноваженим у справах ЄСПЛ;
- Державної казначейської служби України;
- Пенсійного фонду України.

Пан Метью Шардон також взяв участь у роботі круглого столу на тему «Виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах “Юрій Миколайович Іванов проти України” і “Бурмич та інші проти України”: вимоги щодо заходів загального характеру», спільно організованим Проектом, Міністерством юстиції України та Верховною Радою України 27 березня 2018 року.

Експерти хотіли б подякувати всім представникам цих установ за їхню відкритість, допомогу та продуктивний обмін думками, що відбувся з ними. У разі наявності в цьому звіту будь-яких неузгодженостей Експерти готові їх виправити.

Цей звіт складається з двох частин. У світлі дискусій, що відбулися під час візиту, перша частина звіту ставить за мету встановити перешкоди на шляху виконання рішень ЄСПЛ в Україні. У другій частині наведені відповідні стандарти Ради Європи та надані рекомендації щодо усунення цих перешкод.

1. Причини невиконання рішень національних судів в Україні

1.1. Вступ

Понад два десятиліття в Україні накопичувалися рішення національних судів, ухвалених на користь громадян чи підприємств, якими державу, державні органи чи державні підприємства зобов'язано виплатити певні грошові суми або виконати певні зобов'язання. Точну кількість таких рішень не встановлено, але вона може сягати кількох сотень тисяч.

Невиконання цих рішень українською владою змусило багатьох громадян України звертатися до ЄСПЛ, зокрема зі скаргами на порушення Україною положень статей 6 (право на справедливий суд) і 13 (право на ефективний засіб правового захисту) Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – «Конвенція»), а також статті 1 (захист майна) Протоколу до Конвенції.

У зв'язку з великою кількістю отриманих заяв, ЄСПЛ 2009 року виніс пілотне рішення (у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», № 40450/04, від 15 жовтня 2009 року), зобов'язавши Україну вирішити проблему невиконання. Оскільки прогресу не було досягнуто, ЄСПЛ 12 жовтня 2017 року виніс рішення у справі «Бурмич та інші проти України» (№ 46852/13 та ін.), яким зобов'язав Україну виконати рішення в справі Іванова та знайти довгострокове вирішення проблеми невиконання.

Виконання рішень у справах Іванова та Бурмич передбачає вжиття заходів індивідуального та загального характеру. Індивідуальними заходами є реструктуризація та виплата заборгованості, яка накопичилась до цього часу. Заходи загального характеру включають до себе виявлення недоліків у законодавстві та практиці, які призводять до невиконання, та усунення таких недоліків. Для цілей цього звіту аналізуються лише заходи загального характеру.

Під час зустрічі з експертами Уповноважений у справах ЄСПЛ запропонував зручний поділ справ на основні категорії, з якими пов'язані численні заяви до ЄСПЛ:

- Соціальні справи. Їхню кількість, як видається, важко підрахувати. Хоча вони становлять найчисленнішу категорію, загальна сума боргу за ними не дуже велика, оскільки сума заборгованості за кожною справою досить мала;
- Справи проти державних компаній. Ці справи стосуються юридичних осіб, тому вони складають найбільшу суму заборгованості. Із суми заборгованості приблизно в 4,5 млрд грн¹ (близько 150 млн євро), що знаходиться на виконанні в Державній казначейській службі, ймовірно, 800 000 грн (близько 25 000 євро) становлять борги за соціальними справами, а інша сума стосується державних підприємств (через мораторії, провадження у справах про банкрутство тощо);
- Незначні за чисельністю та за сумою боргу категорії справ, які стосуються, наприклад, вилучення та неповернення доказів поліцією, забезпечення військовослужбовців житлом тощо.

Прагнучи вирішити проблеми, пов'язані з невиконанням судових рішень, українська влада вжила ряд заходів, включно зі створенням спеціальної бюджетної програми № 4040 (докладніше див. нижче), формуванням Міжвідомчої робочої групи високого рівня при Кабінеті Міністрів України та створенням підкомітету Верховної ради з питань виконання рішень ЄСПЛ.

¹ У цій доповіді поняття «мільярд» вживається в його сучасному значенні, а саме: одна тисяча мільйонів, тобто 1 000 000 000.

На жаль, попри винесення пілотного рішення, вжиті українською владою заходи та підтримку з боку Ради Європи, ця проблема не зникає, і Україна, очевидно, не знайшла рішення, яке б дозволило розв'язати ситуацію у встановлений строк. З одного боку, кількість невиконаних судових рішень не зменшується, а, з другого боку, заяви, з тих же причин, як і раніше, масово надходять на розгляд ЄСПЛ.

Загалом, зацікавлені сторони, з якими відбулись зустрічі під час візиту, стверджували, що джерело, складність та системний характер проблеми, сума заборгованості, невизначена кількість відповідних судових рішень потребують ретельного аналізу всіх наявних перешкод з метою підготовки та реалізації комплексного плану дій, який би дозволив усунути ці перешкоди.

Під час обговорень Експерти виділили три типи причин, що призводять до невиконання:

- Правові причини;
- Фінансові причини;
- Інституційні причини.

1.2. Правові причини

1.2.1. Недоліки законодавства про соціальне забезпечення

Як видається, між різними законодавчими актами в сфері соціальної політики існує суперечність. Так, встановлені спеціалізованими законами суми соціальних виплат «дітям війни», особам, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, різним категоріям пенсіонерів тощо, відрізняються від суми, передбаченої законами про державний бюджет на відповідний рік. Під час обговорень у Міністерстві соціальної політики України експерти дійшли думки, що існує можлива неузгодженість між органами, відповідальними за розроблення та реалізацію соціальної політики, та органами, залученими до законодавчого процесу.

Як зазначили декілька зацікавлених сторін, однією з причин цієї законодавчої проблеми є попередні передвиборчі кампанії, коли громадянам було обіцяно безліч соціальних гарантій і виплат, ігноруючи важкі фінансові зобов'язання, які тягнуть за собою ці обіцянки. Верховна Рада піддається широкій критиці за її популістську політику, результатом якої є ухвалення багатьох незабезпечених фінансуванням законів. Законодавчий процес має зважати на бюджетні обмеження. Деякі посадовці під час зустрічей у Києві припускали можливість проведення аналізу бюджетного законодавства та регламенту Верховної Ради, щоб з'ясувати, чи можна зміцнити роль фінансового прогнозу Міністерства фінансів України в законодавчому процесі.

Міністерство соціальної політики України висловило думку, що реформа соціальної політики в Україні (перехід від загальної до адресної/індивідуальної соціальної допомоги) дозволить, по-перше, розрахувати точну кількість осіб, що мають право на отримання соціальних виплат і, виходячи з цієї кількості, здійснювати фінансове планування та виділення потрібних коштів у Державному бюджеті. Експерти сходяться на думці, що стратегічне фінансове планування має йти руч-об-руч з надійною соціальною політикою.

1.2.2. Мораторії

Мораторій – це правова норма, що забороняє примусове виконання рішення суду, винесеного проти держави чи державного підприємства (ДП). Мораторії дозволяють підприємствам, які підпадають під їх дію, і далі вести господарську діяльність.

Згідно з інформацією, отриманою від української влади, на сьогодні в Україні діє вісім мораторіїв. Один з них, наприклад, стосується імунітету від виконання судових рішень, винесених проти ДП, –

процес приватизації державних підприємств змусив Верховну Раду ухвалити 2001 року мораторій, що забороняє будь-яке примусове відчуження майна підприємств, 25% і більше акцій в статутному фонді яких належать державі. Цей імунітет від виконання поширюється на всю нерухомість та засоби виробництва, що належать ДП, і не стосується грошових коштів.

Діє також мораторій 2005 року, спрямований на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу. Цей мораторій забороняє примусове виконання щодо підприємств, які мають ліцензію на ведення гірничо-промислових робіт, видобуток і транспортування природного газу, електроенергії, нафти тощо.

Іншими мораторіями забороняється примусовий продаж майна підприємств, розташованих на території буферної зони Чорнобильської АЕС або на території проведення антитерористичної операції на сході України.

Хоча всі погоджуються з тим, що мораторії важливі для економічної безпеки країни, вони, однак, спричинюють багато труднощів у виконавчому провадженні. Серед таких труднощів – зазвичай великі обсяги заборгованості підприємств, на які поширюються мораторії (іноді в окремих випадках вона може сягати 1 млрд грн, тобто близько 31 млн євро). Однак, якщо держава накладає мораторії, то має діяти альтернативна система, яка забезпечувала б ефективне виконання судових рішень, винесених проти державних боржників.

Під час зустрічей було запропоновано вдатись до ефективного аудиторського підходу та визначити, чи могло б відповідне ДП і далі нормально функціонувати, якби мораторій, що його захищає, був скасований. Деякі з посадовців під час зустрічей у Києві висловлювали думку, що скасування мораторіїв може призвести до банкрутства багатьох ДП і здатне спровокувати «конституційний хаос», не вирішуючи при цьому проблему виконання судових рішень. Представники деяких українських органів влади водночас інформували експертів, що іноді мораторії мають наслідком приховування проблем поганого управління окремими підприємствами.

1.3. Фінансові причини

Українські колеги зазначали, що основною причиною невиконання судових рішень є брак потрібних коштів у державному бюджеті.

1 січня 2013 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». Закон був запроваджений, аби забезпечити виконання судових рішень, винесених проти державних органів чи підприємств, у випадках, коли забезпечити примусове виконання за звичайною процедурою неможливо. Згодом для забезпечення виконання закону про гарантії держави було розроблено програму № 4040.

За законом про гарантії, якщо судові рішення не виконано протягом тримісячного строку, воно передається або до виконавчої служби, або до Державного казначейства України для виконання з бюджетної програми № 4040. Стверджувалося, що ця програма, яка мала вирішити проблему, виявилася недієздатною, оскільки не змогла перешкодити появі справи Бурмич.

Експертів поінформували, що на сьогодні за програмою № 4040 свого виконання очікують рішення майже в 200 000 справах на суму близько 4,5 млрд грн (близько 150 млн євро). Втім, державним бюджетом на 2018 рік на програму № 4040 виділено 500 млн грн (близько 16 млн євро). Фінансування програми № 4040 у попередні роки було в декілька разів меншим. Таким чином, за програмою № 4040 потрібно буде 9 років, аби погасити поточну заборгованість в рамках наявного бюджету. Пропонувалося включити до бюджету на 2019 рік додаткове фінансування програми № 4040, щоб розв'язати питання скоріше.

Що стосується соціальних пільг, то щорічні закони про державний бюджет скорочують обсяги соціальних виплат до суми, яку уряд у змозі реально виплатити. Розміри соціальних пільг передбачені відповідними соціальними законами (про «дітей війни», осіб, які постраждали від Чорнобильської катастрофи тощо). Хоча в 2014-2015 роках сума, що підлягає виплаті за судовими рішеннями в соціальних справах, зменшилася (за даними Міністерства соціальної політики України), уряд, як видається, сьогодні може створити аналогічні проблеми, головним чином через антитерористичну операцію. Маються на увазі виплата пенсій та надання земельних ділянок військовослужбовцям.

Експертів також поінформували, що з початком антитерористичної операції в Україні розмір пенсії її учасників був підвищений без жодного зобов'язання виплачувати пенсії у більшому розмірі іншим військовослужбовцям на пенсії. Щоб виправити цю невідповідність, пізнішими змінами до законодавства передбачалося, що розмір пенсій має бути однаковий для всіх отримувачів. Верховний Суд виніс рішення на підтримку цих законодавчих змін, що означає потребу в збільшенні бюджетних видатків.

Говорячи про фінансові перешкоди примусовому виконанню, представники української влади згадували про розроблення Урядом системи казначейських зобов'язань, що можуть видаватися юридичним особам, на користь яких були винесені судові рішення і якщо ці судові рішення не виконуються, особливо в разі значної суми заборгованості. Уряд планує випустити казначейські векселі в 2018 році з погашенням протягом 7 років і виплатою відсотків (представники Міністерства фінансів зазначають, що юридичні особи проявляють зацікавленість в отриманні векселів за цим механізмом, оскільки такі векселі можуть згодом продаватися банкам, використовуватися з податковими цілями тощо).

1.4. Інституційні причини

1.4.1. Рішення зобов'язального характеру та виплата компенсацій

Одна з системних проблем, яка призводить до невиконання, пов'язана з судовими рішеннями зобов'язального характеру. Якщо визначене судом зобов'язання не виконується, тоді необхідним є виконання в грошовій формі. Це стосується, наприклад, випадків, коли квартира, що мала бути виділена особі за судовим рішенням, не була надана. Українська влада також згадувала про випадок, коли вилучений поліцією розкішний автомобіль зник і не міг бути повернутий своєму власникові. Багато справ стосуються відновлення заявника на його/її посаді на державному підприємстві, яке було ліквідовано тощо.

Раніше повідомлялося про ще одну можливу проблему: учасники антитерористичної операції мають право на отримання земельних ділянок від місцевих рад, що призведе до нової хвилі судових процесів. Представники Міністерства юстиції додали, що у справах проти держави, пов'язаних із рішеннями зобов'язального характеру, законодавство не дозволяє виконавцям за своєю ініціативою звертатись до суду про зміну порядку чи способу виконання. Тільки сторони у справі мають таке право, хоча вони не завжди можуть бути зацікавлені в отриманні компенсації в грошовій формі. Однак у багатьох справах, навіть якщо одна зі сторін подає клопотання до суду про зміну способу виконання, суди відмовляють у задоволенні таких клопотань, і, таким чином, рішення залишаються невиконаними. Внесення відповідних змін до національного законодавства та судової практики можуть значно підвищити ефективність виконавчого провадження.

1.4.2. Проблеми щодо обліку невиконаних судових рішень

Попри статистику, отриману щодо певних видів спорів, неможливо точно визначити як кількість невиконаних рішень, винесених проти держави, так і суму заборгованості за ними.

Повідомлялося, що найбільше число рішень стосуються соціального забезпечення, які включають до себе безліч категорій. Експертів поінформували, що в період з 2011 по 2013 рік у цій категорії було винесено 5 мільйонів судових рішень, але докладної статистики щодо цих рішень немає.

Коли йдеться про примусове виконання судових рішень на виконання рішень ЄСПЛ, то у зв'язку з цим було зазначено, що на час ухвалення ЄСПЛ свого рішення відповідні матеріали справ на національному рівні вже можуть бути знищені. Таким чином, це призводить до практичних труднощів зі встановленням того, було виконане рішення чи ні.

Труднощі з обліком невиконаних рішень можуть пояснюватися двома причинами:

- Категорії справ та, відповідно, судових рішень, про які йде мова, стосуються різних боржників, різних бюджетних програм тощо, що ускладнює їхнє встановлення;
- Виконання рішень суду не автоматизовано, і більшість документів існують в паперовому вигляді. Тут слід згадати про два реєстри: Єдиний державний реєстр судових рішень (який містить судові рішення та який ведеться Державною судовою адміністрацією України, але не відстежує стану виконання цих рішень) і Автоматизована система виконавчих проваджень (ведеться Міністерством юстиції України, і для того, щоб виконавець вніс до неї запис, заявник має подати виконавчий документ до Державної виконавчої служби). Ці два реєстри не пов'язані між собою. Декілька посадовців, з якими проводилися зустрічі, пропонували яким-небудь чином пов'язати ці два реєстри, аби автоматизувати виконання судових рішень.

1.4.3. Корупція

На проблему корупції вказували декілька зацікавлених сторін. Наводилися приклади, що стосувалися судів, поліції та державних виконавців. Корупція – це проблема, що дискредитує державну систему правосуддя, відлякує інвесторів, і з нею треба боротися.

1.4.4. Координація між різними гілками влади

Рішення у справі Бурмич підтверджує існування давно виявлених проблем і привертає увагу до дисфункції української судової системи, що потребує особливої уваги з боку органів усіх гілок влади на всіх рівнях. Невиконання цього ставить під сумнів авторитет держави.

Багато посадовців, з якими зустрічалися Експерти, наголошували на необхідності кращих відносин між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади, включно з щільнішою співпрацею між Верховною Радою та Міністерством фінансів у законодавчому процесі. З цього погляду, учасники вітали створення у Верховній Раді підкомітету з питань виконання рішень ЄСПЛ, що розглядається як крок вперед у справі вдосконалення дієвого парламентського контролю за виконанням рішень ЄСПЛ в Україні. Водночас низка співрозмовників висловила своє ставлення до політичної волі, яку вони хотіли б бачити з боку уряду України, особливо Верховної Ради, щодо голосування за потрібні бюджети та здійснення розсудливої законодавчої політики з метою розв'язання проблеми невиконання судових рішень.

Багато співрозмовників особливу увагу приділили роботі Міжвідомчої робочої групи високого рівня, створеної в червні 2017 року при Кабінеті Міністрів України та очолюваної Першим віце-

прем'єр-міністром України – Міністром економічного розвитку і торгівлі України. Цій робочій групі поставлено завдання створити механізми виплати накопиченої до цього часу заборгованості держави та розроблення довгострокових рішень з метою усунення першопричин невиконання.

1.4.5. Державні та приватні виконавці

Донедавна виконання всіх судових рішень в Україні було доручено державним виконавцям. В 2016 році результатом реформування виконавчого провадження стало впровадження інституту приватних виконавців. Сьогодні стягувач, який бажає домогтися примусового виконання судового рішення, може вибирати між державним або приватним виконавцем. Однак якщо примусове виконання спрямоване проти держави, то виникають певні проблеми.

1.4.5.1. Державні виконавці

Передусім слід зазначити, що, відповідно до чинного українського законодавства, саме до компетенції державних, а не приватних, виконавців віднесені питання виконання судових рішень, ухвалених проти держави. Приватним виконавцям доручене лише виконання рішень, винесених проти приватних осіб та організацій.

Згідно з наданою Експертам інформацією, на кожного державного виконавця щомісяця припадає близько 150 виконавчих проваджень, що становить значне навантаження. Середня заробітна плата виконавця еквівалентна 100 євро на місяць плюс премії залежно від успішного виконання, які не можуть перевищувати 10% від суми заборгованості. Попри премії, заробітна плата для цієї роботи, відомої своєю складністю, залишається дуже низькою. Експерти вважають, що, можливо, заробітну плату державним виконавцям доцільно підвищити, оскільки вони з економічного погляду позбавлені мотивації. Експертам також було сказано, що виконавці не виказують інтересу до справ, на які поширюється програма № 4040, оскільки виконання в таких справах завідомо пов'язане з певними складнощами. Повідомлялося, що лише 2-3% від сум заборгованості були стягнені державними виконавцями.

1.4.5.2. Приватні виконавці

В Україні кількість державних виконавців дуже відрізняється від кількості приватних виконавців: близько 5000 проти 117, відповідно. Експерти зазначали під час зустрічей, що в інших країнах, де діє змішана система примусового виконання судових рішень, вона ефективна лише тоді, коли кількість приватних виконавців дорівнює кількості державних (наприклад, у Болгарії та Грузії). У відповідь українська влада повідомила, що, попри свою незначну кількість, приватні виконавці значно підвищили відсоток успішно виконаних рішень. Експертів також поінформували про те, що в рамках реформи 2016 року очікувалося створення корпусу приватних виконавців загальною кількістю щонайменше 2000-3000 осіб, що цю професію створили, сподіваючись розв'язати проблему виконання винесених проти держави судових рішень, але на сьогодні братися за ці справи уповноважені тільки державні виконавці.

Виглядає доцільним, аби приватні виконавці мали такі ж повноваження, що і їхні державні колеги. Однак поки держава користується імунітетом від виконання, ці нові повноваження на сьогодні не матимуть ефекту.

1.4.6. Розвиток інформаційних і комунікаційних технологій

Українські посадовці, з якими проходили зустрічі, розглядають розвиток ІКТ як один із засадничих елементів у загальному підвищенні ефективності виконання судових рішень, особливо винесених проти держави, зокрема тому, що це дозволило б автоматизувати примусове виконання.

2. Запропоновані стандарти та рекомендації Ради Європи

2.1. Загальні вимоги, що стосуються членства України в Раді Європи

Установи Ради Європу визнають, що ситуація в Україні у зв'язку з невиконанням судових рішень є безпрецедентна. Наявність цієї проблеми було виявлено в рішенні в справі Іванова та підтверджено в рішенні ЄСПЛ у справі Бурмич. 12 000 заяв, поданих до ЄСПЛ, були повернуті українській владі. Комітету Міністрів Ради Європи було доручено здійснювати нагляд за виконанням цих рішень. У зв'язку з браком відсутніх результатів за два роки, ЄСПЛ зазначив, що може переглянути це питання, щоб упевнитися в наявності обставин, які б обґрунтували повторне внесення справ до його реєстру справ.

Зі свого боку, Комітет Міністрів Ради Європи офіційно звернувся до української влади з проханням розв'язати цю проблему. Він вважає, що таке невиконання судових рішень загрожує верховенству права та створює проблему довіри до держави. Невиконання судових рішень у справах проти держави не можна сприймати як технічну проблему. Довіра до українського правосуддя може бути відновлена лише через розв'язання цієї проблеми.

Як і інші 46 держав-членів Ради Європи, Україна повинна дотримуватися вимог Конвенції. Що стосується проблеми виконання судових рішень проти держави, то тут особливо актуальні статті 6 і 13, а також стаття 1 Протоколу до Конвенції. Рішення у справах Іванова та Бурмич ґрунтуються на цих трьох статтях.

Україна сьогодні проводить реформу судової системи, включно з примусовим виконанням судових рішень. Усі зацікавлені сторони розуміють, що невиконання судових рішень є руйнівним для всієї системи, і виказали інтерес до міжнародної практики.

2.2. Стандарти та рекомендації Ради Європи щодо виконавчого провадження

9 вересня 2003 року Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив дві рекомендації щодо примусового виконання:

- Рекомендація Rec(2003)16 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права;
- Рекомендація Rec(2003)17 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо примусового виконання.

Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (ЄКЕП) ухвалила 17 грудня 2009 року Керівні принципи для кращого виконання наявної Рекомендації Ради Європи про виконання судових рішень. Пізніше, на своєму 26-му пленарному засіданні, що проходило 10-11 грудня 2015 року, ЄКЕП також затвердила Керівництво з кращої практики виконання судових рішень.

Цей документ не має зобов'язального характеру, але встановлює стандарти виконання судових рішень у цивільних, господарських та адміністративних справах.

Як зазначено в § 6 Керівних принципів ЄКЕП щодо виконання судових рішень, «для того, щоб підтримувалося верховенство права, а особи, що звертаються до суду, були впевнені в судовій системі, мають існувати дієві, але справедливі процеси примусового виконання судових рішень. Однак примусове виконання може бути реалізовано лише тоді, коли відповідач має засоби або здатність виконати рішення».

У § 33 Керівних принципів ЄКЕП щодо виконання судових рішень зазначено: «виконавці, відповідно до національного законодавства, мають нести відповідальність за примусове виконання в межах своєї компетенції, встановленої національним законодавством. Державам-членам слід розглянути можливість надання виконавцям виключної компетенції щодо:

- виконання судових рішень та інших правочинів або документів, що підлягають виконанню, і
- реалізації всіх виконавчих процедур, передбачених законодавством держави, в якій вони діють».

Відповідно до § 35 Керівних принципів ЄКЕП щодо виконання судових рішень, «виконавці зобов'язані виконувати свої функції щоразу, коли цього вимагає законодавство, крім випадків виникнення перешкод або якщо вони пов'язані кровною спорідненістю чи перебувають у шлюбі з однією зі сторін. Слід запобігати тому, щоб виконавцям доручалося здійснення оскаржуваних прав чи заходів у справах, що перебувають у їхньому віданні».

§§ 40-43 Керівних принципів ЄКЕП передбачають таке:

- Виконавці повинні мати «швидкий і, бажано, прямий доступ до інформації про майно відповідача», «через Інтернет з використанням захищеного доступу, якщо це можливо»,
- «державам-членам пропонується створити унікальну багатоджерельну базу даних з обмеженим доступом про майно боржників, що підлягає арешту»,
- «усі державні органи, що здійснюють адміністрування базами даних, які містять інформацію, потрібну для ефективного виконання судових рішень, слід зобов'язати надавати виконавцеві інформацію в узгоджені строки, якщо така інформація відповідає вимогам законодавства про захист даних».

Одна з рекомендацій, висунутих національними органами влади, полягала в наданні виконавцям прямого та швидкого доступу до різних реєстрів. Експерти були поінформовані про те, що кожен адміністративний орган використовує реєстр, несумісний з усіма іншими. Інформація не зберігається централізовано. Таким чином, виконавці стикаються з проблемою встановлення боржників, виявлення майна тощо. Українська влада зазначала, що в Україні немає реєстру населення, причому останній перепис населення проводився в 2000-2001 роках, а український уряд точно не знає, скільки людей живе в Україні. Як зазначалося раніше, не існує реєстрів, які б дозволяли виконавцям ефективно відстежувати та арештовувати майно, грошові кошти, виявляти й заморожувати банківські рахунки тощо. Тому перед виконавцями постають проблеми, що знижують ефективність їхньої роботи. У низці держав-членів Ради Європи, наприклад, у Латвії, арешт банківських рахунків здійснюється цілком автоматично. В Україні ніщо не заважає боржникові утримуватися від надання всіх своїх банківських реквізитів.

Один з авторів цього звіту (пан Метью Шардон) проаналізував і пізніше представив у Києві під час круглого столу 27 березня 2018 року практику 23 держав-членів Ради Європи з виконання судових рішень, винесених проти держави. Цей аналіз продемонстрував існування двох систем. У рамках першої системи держава користується повним імунітетом від примусового виконання. У цьому разі чинний механізм дозволяє заявникам, на користь яких було винесене судове рішення проти держави, отримати виплати, звернувшись до компетентного органу. Якщо спроба виконати рішення в загальному порядку виявиться невдалою, то примусове виконання можна забезпечити з бюджету держави чи іншого компетентного органу. У рамках другої системи держава не користується імунітетом від примусового виконання, або такий імунітет є частковий. Зазначалося, що коли виконавцям передають матеріали справи, в якій рішення було винесене проти держави, виконання здійснюється без потреби вдаватися до примусових заходів. Це пояснюється тим, що на практиці держава на вимогу виконавця завжди добровільно погоджується на виконання.

2.3. Рекомендації експертів

За підсумками всіх дискусій Експерти вважають, що через складність і багатогранність проблем, які призвели до нинішньої ситуації, їхнє швидке рішення запропонувати неможливо, а передумовою реалізації будь-якого плану дій є детальний аналіз кожного питання, порушеного в першій частині цього звіту.

Однак у світлі консультацій українській владі можна порекомендувати певні початкові кроки, спрямовані на усунення глибинних причин невиконання судових рішень:

1. Вивчення наслідків ситуації (експертний аналіз невиконаних рішень, виконавчих документів, сум заборгованості, глибокий аналіз характеру та походження боргів); таке вивчення наслідків допоможе усунути наявний брак інформації з цієї тематики та допомогти майбутнім дослідникам знайти відповідні рішення;
2. Скасування мораторіїв із запровадженням належної системи гарантій виконання судових рішень, винесених проти державних підприємств; хоча вони були введені з метою захисту державних підприємств, мораторії не забезпечують права сторін, на користь яких здійснюється виконання;
3. Збільшення бюджету програми № 4040, оскільки брак коштів перешкоджає успішному функціонуванню цієї програми (бюджет програми № 4040 на 2018 рік становить 4,5 млрд грн (близько 150 млн євро), тоді як 200 000 справ, рішення в яких мають бути виконані в рамках програми № 4040, охоплюють суму приблизно в 4,5 млрд грн);
4. Погашення заборгованості держави перед юридичними особами через механізм казначейських векселів з виплатою відповідних процентів і можливістю обігу облігацій на ринку; ідея системи облігацій, розроблена українською владою, має цінність у комплексі з іншими заходами;
5. Створення функціональних і взаємопов'язаних реєстрів: населення, банківських рахунків, соціальних пілг (представники Міністерства соціальної політики підкреслили важливість цільової (індивідуальної) соціальної допомоги та наявності реєстру її одержувачів, що дозволило б збирати точні дані та заздалегідь обчислювати суми виплат). З цього погляду, надзвичайно важливим є зв'язок між Єдиним державним реєстром судових рішень і Автоматизованою системою виконавчого провадження;
6. Координація між усіма гілками влади на найвищому рівні з метою підготовки та впровадження ефективних і комплексних засобів вирішення порушених питань;
7. Обмін досвідом та взірцевою практикою з іншими країнами з метою розширення можливостей вирішення актуальних питань (зокрема з країнами з високим рівнем автоматизації виконавчого провадження);
8. Забезпечення більшої підтримки виконанню судових рішень та реформуванню процедур виконавчого провадження; ця підтримка має виходити від уряду, де проблема невиконання має обговорюватися на найвищому політичному рівні;
9. Аналіз перспектив внесення змін до законодавства з метою надати приватним виконавцям можливість здійснювати провадження у справах проти держави та поглибити компетентність приватних виконавців через навчання, дієвий доступ до реєстрів тощо (у країнах, де була запроваджена система приватних судових виконавців, у виконанні судових рішень зазвичай помітний значний прогрес).