

НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

№ 3-4 (179-180)

2019

Засновник і видавець:



Razumkov
centre

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ ОЛЕКСАНДРА РАЗУМКОВА

Генеральний директор Анатолій Рачок
Шеф-редактор Юрій Якименко
Керівник редакційно-
видавничого відділу –
редактор Алла Чернова
Редактор-коректор Ганна Пашкова
Більд-редактор Андрій Хопта
Макет Тетяна Овсяник
 Олександр Шаптала
Техніко-комп'ютерна Володимир Кекух
підтримка Євген Скрипка

Журнал зареєстровано в Державному
комітеті інформаційної політики України,
свідоцтво KB № 4122

Журнал видається з 2000р.
українською та англійською мовами

Загальний тираж 1 300 примірників

Адреса редакції:
01015, м. Київ, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
тел.: (380 44) 201-11-98
факс: (380 44) 201-11-99
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: <http://www.razumkov.org.ua>

У разі використання матеріалів,
посилання на журнал
“Національна безпека і оборона”
є обов'язковим

Усі фотоматеріали,
вміщені в цьому журналі,
взяті із власного фотоархіву та
загальнодоступних джерел

© Центр Разумкова, 2019

З М І С Т

ПЕРШОПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ	2
1. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ	3
2. РЕЗУЛЬТАТИ ПОШУКУ ТА АНАЛІЗУ В ЄДРСР НЕВИКОНАНИХ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ СТАТИСТИЧНОЇ ВИБІРКИ З ЗАГАЛЬНОГО МАСИВУ ВИКОНАВЧИХ ПРОВАДЖЕНЬ	7
2.1. Методологія аналізу	7
2.2. Результати аналізу судових рішень категорії 1 – “соціальні спори”	7
2.3. Результати аналізу судових рішень категорії 2 – “трудова спори”	14
2.4. Результати аналізу судових рішень категорії 3 – “рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави”	17
3. АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ПЕРЕД ПОЗИВАЧАМИ	20
3.1. Головні недоліки організаційно-правового регулювання процесу виконання судових рішень	20
3.2. Мораторій на примусову реалізацію майна	24
3.3. Соціальне законодавство	27
Додаток. Національне законодавство, що регулює відповідальність держави перед позивачами	29
4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПОДОЛАННЯ ПРИЧИН НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ	32
4.1. Загальні причини невиконання судових рішень	32
4.2. Причини невиконання судових рішень у соціальних спорах	33
4.3. Рекомендації із забезпечення виконання судових рішень, які постановляються від імені Української держави	36
СТИСЛИЙ ВИКЛАД ЗВІТУ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ ПЕРШОПРИЧИН НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ	38
СТАТТІ	
СТАТУС СУДОВИХ ВИКОНАВЦІВ ЗГІДНО З НІМЕЦЬКИМ ПРАВОМ Ганс-Отто БАРТЕЛЬС	41
ДОСТУПНІСТЬ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ: ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ВЕРХОВНОГО СУДУ Наталія САКАРА	44
РЕФОРМА ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ – ПЕРЕДУМОВИ, СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ Руслан СИДОРОВИЧ	50
ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД ТА ПРАВА НА ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ Тетяна ЦУВІНА	55
СУДОВА ВЛАДА В ОЦІНКАХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ	65

Видання журналу здійснено
в рамках проекту Ради Європи
“Підтримка виконання Україною рішень
Європейського суду з прав людини”

Думки, висловлені в цьому журналі, не обов'язково відбивають позицію
чи схвалюються грантодавцем.

ПЕРШОПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

Дослідження здійснено відповідно до “Методології для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України” в рамках проекту Ради Європи “Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини”.

Необхідність цього дослідження зумовлена зокрема катастрофічно низьким рівнем виконання судових рішень та, відповідно, потребою у покращенні ситуації у цій сфері.

Реалізація проекту дала змогу виявити головні першопричини невиконання судових рішень у трьох категоріях (соціальні спори, трудові спори та рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або щодо держави безпосередньо), а також інші проблеми, пов’язані зі статистикою та реєстром судових рішень.

Першою проблемою виявилася неможливість віднайти необхідні справи. Стосовно всіх зазначених категорій рішень виявлені системні недоліки в обліку та можливостях співставлення даних Єдиного державного реєстру судових рішень і Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень. Так, у категорії “соціальні спори” для аналізу було відібрано 2 760 рішень, проте за наявними реквізитами у ЄДРСР віднайдено лише 2 254 судових рішення. За результатами аналізу виявлено системні порушення відповідного законодавства у вигляді незаконного зменшення відповідних виплат, істотне звуження нормативно-правовими підзаконними актами обсягу прав позивачів, неправильне застосування бюджетного законодавства уповноваженими органами державної влади.

У категорії “трудові спори” експертному аналізу було піддано 1 505 невиконаних судових рішень. Серед переліку причин невиконання цієї категорії – відсутність належного фінансування з боку держави (відсутність бюджетних призначень) на момент виникнення спірних правовідносин, неналежне виконання повноважень органами державної влади/підприємствами, недоліки нормативного регулювання трудових відносин, неодноразові процедури реорганізації одних і тих же підприємств, що призводило до плутанини у тлумаченні цих процедур та їх неналежного виконання.

У категорії “рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави” експертному аналізу було піддано 250 із 14 324 судових рішень. Виявлено неефективність діяльності державної виконавчої служби під час стягнення такого роду боргу, неналежне виконання державними виконавцями їх посадових обов’язків, неправомірне сприяння боржнику чи зволікання із виконанням судових рішень, перешкоджання позивачам у використанні права застосувати механізм, передбачений Законом “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”.

У рамках дослідження також аналізувалося національне законодавство, що регулює систему органів та процедуру виконання судових рішень.

Отже, результати проекту, представлені в цьому виданні, в разі взяття їх до уваги відповідними органами влади, можуть сприяти кращому розумінню ситуації з виконанням судових рішень та виробленню шляхів, спрямованих на підвищення рівня їх виконання.

Аналітична доповідь складається з чотирьох розділів.

У першому розділі стисло окреслена ситуація з виконанням Україною судових рішень.

У другому розділі проаналізовано виконання судових рішень за трьома категоріями: “соціальні спори”, “трудові спори” та “рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави”.

У третьому розділі проаналізовано національне законодавство, що регулює відповідальність держави перед позивачами.

У четвертому розділі наводяться висновки та рекомендації, спрямовані на подолання причин невиконання судових рішень.

У підготовці Аналітичної доповіді, крім експертів Центру Разумкова під керівництвом кандидата юридичних наук, професора В.Мусіяки, брали участь: А.Заєць – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права НАУКМА; Т.Цувіна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного процесу Національного юридичного університету ім.Я.Мудрого; В.Сущенко – кандидат юридичних наук, доцент, голова правління Експертного центру з прав людини; М.Ціунчик – асистент керівника проекту В.Мусіяки.

1. ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ

Право на справедливий суд, гарантоване ст.6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод), є також необхідною умовою дотримання принципу верховенства права, закріпленого у ст.8 Конституції України. Невиконання судових рішень, які постановляються іменем України, призводить до втрати сенсу правосуддя, підривають довіру до судової влади зокрема і до влади в цілому.

Виконання судових рішень у різні часи існування української держави було організовано по-різному. Так, за часів СРСР виконання судових рішень здійснювалося судовими виконавцями. При цьому виконавче провадження було частиною судового процесу і суддя контролював процесуальні дії судових виконавців. Оскільки система влади була авторитарною, що не могло не позначитися на системі правосуддя, то і судові рішення виконувалися переважно добровільно і своєчасно. Відповідно питання ефективності виконання судових рішень було не надто актуальним. Але вже з перших днів існування незалежної Української держави, коли було формально проголошено судовий захист усіх прав людини і громадянина, що згодом було закріплено в якості одного з конституційних принципів у Конституції України 1996р., це питання набуло особливої гостроти через різке зниження рівня добровільного виконання судових рішень.

У різні роки рівень виконання судових рішень був різним, однак ніколи не перевищував 40-45%, а в окремі роки знижувався до критичних позначень 5-10%. Як наслідок, згідно з офіційними урядовими джерелами, до початку реформи державної виконавчої служби, задекларованої в Україні Урядом В.Гройсмана після 2014р., рівень виконання судових рішень у цивільних справах становив лише близько 6%, а загальна вартість невиконаних рішень у цій сфері склала близько 400 млрд. грн., що стало одним з головних бар'єрів на шляху до утвердження верховенства права в державі та ефективної роботи судів і суддів¹.

Конституційна реформа у сфері правосуддя в Україні також мала своїм наслідком не лише зміну системи судоустрою та новелізацію процесуального законодавства. Вона торкнулася і такої суміжної сфери, як виконання рішень судів та інших органів. Передусім, привертає увагу конституційне гарантування вимоги виконання судових рішень, адже відповідно до **ст.129-1 Конституції України** **судове**

рішення визнається обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення покладено на суд.

Зазначені конституційні положення відбиваються і на рівні галузевого законодавства. Так, згідно зі ст.18 Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України судові рішення, що набули чинності, обов'язкові для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, – і за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом. Нарешті, одночасно з прийняттям змін до Конституції України **2 червня 2016р.** було ухвалено два закони, які безпосередньо стосуються регулювання інституту примусового виконання судових рішень: **“Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”** та **“Про виконавче провадження”**, що відбивають нові організаційно-функціональні та процедурні засади регулювання зазначеного сегменту юридичної практики.

Безперечно, пріоритетним напрямом конституційної реформи у сфері правосуддя та реформування сфери судочинства і суміжних інститутів в Україні вважається гармонізація національного законодавства до **європейських стандартів справедливого судочинства**. Ключовим з цієї точки зору є п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), відповідно до якого кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру. Вказане положення отримало назву “право на справедливий судовий розгляд” як невід'ємне право

¹ Реформування системи виконання судових рішень. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen>.

людини, що органічно пов'язане з міжнародно-правовим принципом верховенства права та є його частиною. Невід'ємною складовою права на справедливий судовий розгляд, що була виведена у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з питань застосування та тлумачення зазначеної статті, є **вимога обов'язковості виконання судових рішень, тобто гарантія їх примусового виконання**.

Здавалося б, суцільне удосконалення законодавства, спрямоване на приведення національного процесуального законодавства у відповідність до міжнародних стандартів, мало б значно підвищити ефективність виконавчого провадження, проте статистичні дані свідчать про наявність системних проблем у цій сфері. Так, у 2017р. Україна посіла четверте місце за кількістю скарг, поданих до ЄСПЛ, що склали 12,6% (7 100 скарг) загальної кількості скарг, поданих до ЄСПЛ у 2017р.², а також третє місце (після РФ та Туреччини) за кількістю ухвалених проти неї рішень у 2017р. (87 рішень, що становить 8,14% усіх ухвалених у 2017р. рішень)³. Станом на грудень 2018р., проти України було подано 7 250 скарг, що становить 12,9% загальної кількості скарг, поданих у 2018р.⁴ Загалом, за весь період дії ЄКПЛ до 2017р. проти України ЄСПЛ було розглянуто 82 514 скарг⁵, принаймні 29 тис. з яких стосувалися саме системних недоліків у сфері виконання судових рішень⁶.

Варто зазначити, що за статистичними даними самого ЄСПЛ за весь період діяльності ЄСПЛ (з 1959р.) до 2017р., 39,68% усіх порушень ЄКПЛ, що були визнані ЄСПЛ, становили порушення права на справедливий судовий розгляд, при цьому 17,21% порушень становили порушення справедливості судового розгляду, а 20,7% – порушення розумності строків судового розгляду та виконання судових рішень. Зазначені статистичні дані свідчать про наявність проблем у сфері дотримання розумних строків судового розгляду та виконавчого провадження в цілому на рівні європейського регіону.

Невиконання рішень національних судів України – найбільш масштабна та серйозна проблема функціонування судової системи. Існування цієї проблеми було встановлено в пілотному рішенні ЄСПЛ “Юрій Миколайович Іванов проти України” (2009р.).

Реакцією держави на пілотне рішення ЄСПЛ було прийняття 5 червня 2012р. Закону України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”, який передбачив окремі державні гарантії у цій сфері, а саме компенсацію за несвочасне виконання рішення суду у вигляді стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо

майна, боржником за якими є: державний орган; державне підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Відповідно до цього Закону, в разі, якщо центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, протягом трьох місяців не перерахував кошти за рішенням суду про стягнення коштів, стягувачу виплачується компенсація в розмірі 3% річних від несплаченої суми за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду. Державна казначейська служба України має виконувати рішення, винесені національними судами проти державних органів і компаній, протягом трьох місяців з дня подання заявником усіх необхідних документів. Якщо ж рішення залишаються невиконаними більше трьох місяців, держава зобов'язана відшкодувати особі 3% річних від непогашеної заборгованості за рік. Проте зазначені гарантії обмежуються коштами, передбаченими законом про бюджет на кожен рік.

Очевидно, що цей Закон не здатен вирішити проблему в цілому, оскільки держава взяла на себе відповідальність за забезпечення виконання лише обмеженого кола судових рішень, причому зазначений засіб правового захисту не є судовим та не дозволяє враховувати конкретні обставини справи під час визначення розміру компенсації.

Окремо слід звернути увагу на розмір компенсації. У своїй прецедентній практиці ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що розмір відшкодування на національному рівні не повинен бути нерозумним, порівняно з розміром відшкодувань, призначених ЄСПЛ в аналогічних справах⁷, і це є одним з критеріїв, за яким ЄСПЛ перевіряє ефективність компенсаторного засобу захисту щодо надмірно тривалих проваджень. Однак Закон України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” передбачає фіксований розмір компенсації, що, порівняно з компенсацією, яка присуджується ЄСПЛ, є необґрунтованим і непропорційним. З огляду на зазначене, запропонований механізм компенсації не може вважатися ефективним засобом правового захисту права особи на судовий розгляд та виконання судового рішення у розумний строк у контексті п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ та прецедентної практики ЄСПЛ.

Держава виявилася неспроможною виконувати свої зобов'язання навіть за зазначеним Законом, що призвело до утворення значного боргу. Так, відповідно до ст.19 Закону України “Про Державний

² The ECHR in Facts and Figures 2017. – European Court of Human Rights, March 2018, p.3, https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2017_ENG.pdf.

³ Там само.

⁴ Analysis and statistics 2018. – European Court of Human Rights, January 2019, p.8, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf.

⁵ Overview 1959-2017 ECHR. – European Court of Human Rights, 2018, p.5, https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592017_ENG.pdf.

⁶ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, §44, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

⁷ *Burdov v. Russia* (№2), №33509/04, §99, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90671>.

бюджет на 2018р.” Кабінету Міністрів у встановленому ним порядку надається право реструктуризувати фактичну заборгованість обсягом до 7 544 562 370 грн. за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями ЄСПЛ, прийнятими за наслідками розгляду справ проти України, шляхом видачі фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на один рік та відсотковою ставкою 9,3% річних. Зазначений захід був запропонований як альтернативний засіб правового захисту права на виконання судових рішень у розумний строк. Проте, за інформацією самого Уряду, жодних заяв щодо застосування зазначеного засобу правового захисту з боку зацікавлених осіб не надходило⁸.

Запропоновані заходи правового захисту неодноразово ставали предметом обговорення Комітету Міністрів РЄ (КМРЄ) у низці проміжних резолюцій, зокрема: CM/ResDH(2008)1⁹, CM/ResDH(2009)159¹⁰, CM/ResDH(2010)222¹¹, CM/ResDH(2011)184¹², CM/ResDH(2012)234¹³. Нарешті у проміжній резолюції КМРЄ CM/ResDH(2017)184 було закріплено низку заходів, що їх мала вжити Україна для подолання кризової ситуації у сфері, що розглядається. Так, була запропонована тріступенева стратегія, яка включала:

- (1) розрахунок суми боргу, що виникає внаслідок невиконання рішень;
- (2) запровадження системи виплат за певних умов або альтернативне рішення для забезпечення виконання рішень, які ще не були виконані;
- (3) запровадження необхідних коригувань у державному бюджеті з тим, щоб забезпечити достатні кошти для ефективного функціонування згаданої вище платіжної схеми, а також необхідних процедур для забезпечення належного врахування бюджетних обмежень під час прийняття законодавства для запобігання ситуаціям невиконання рішень національних судів проти держави або державних підприємств¹⁴.

Проте зазначена стратегія, як свідчить подальша практика ЄСПЛ проти України, так і не була

реалізована, і останній відновив розгляд скарг у подібних справах через незабезпечення ефективних засобів національного захисту. За підрахунками, зробленими самим ЄСПЛ, після подання першої заяви у 1999р. до 2016р. до ЄСПЛ було подано близько 29 тис. “заяв типу Іванова”. З початку 2016р. ЄСПЛ продовжував отримувати велику кількість таких заяв – понад 200 на місяць¹⁵.

Незважаючи на вказане рішення ЄСПЛ та тривалий час, що минув після його ухвалення, в Україні й досі немає відповідних механізмів ефективного захисту зазначеного права. Таке зволікання та нескінченна кількість аналогічних скарг, поданих уже після пілотного рішення, змусили ЄСПЛ вжити кардинальних заходів, наслідком чого стало ухвалення рішення у справі “*Burmych and Others v. Ukraine*” від 12 жовтня 2017р., де ЄСПЛ по-новому поглянув на проблему невиконання пілотних рішень державами, проти яких вони були ухвалені, переглянувши свою роль у тих випадках, коли держава-відповідач не вживає рекомендованих ЄСПЛ заходів з усунення системної проблеми. У цій справі ЄСПЛ до п’яти скарг заявників приєднав ще 12 143 “справи типу Іванова”, в яких заявники скаржилися на порушення п.1 ст.6 ЄКПЛ щодо несвоєчасного виконання судових рішень, за якими боржником виступає держава, об’єднавши їх в одне провадження. У цьому рішенні ЄСПЛ висловив побоювання щодо того, що він ризикує стати частиною української системи виконання судових рішень та підмінити собою українські органи влади, зазначивши, що таке завдання несумісне з допоміжною роллю, яку ЄСПЛ має відігравати щодо Високих Договірних Сторін відповідно до статей 1 та 19 ЄКПЛ, а також прямо суперечитиме логіці процедури пілотних рішень, виробленої ЄСПЛ.

Наголосивши на розподілі завдань між ЄСПЛ та КМРЄ, ЄСПЛ зауважив, що він може допомогти державі-відповідачу у виконанні її зобов’язань за ст.46, намагаючись вказати тип заходів, які можуть бути прийняті державою для того, щоб покласти край системній проблемі, виявленій ЄСПЛ.

Слід зазначити, що у практиці ЄСПЛ були вироблені певні критерії ефективності засобів правового

⁸ Див.: *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, §126, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

⁹ Interim Resolution CM/ResDH(2008)1 on the execution of the judgements of the European Court of Human Rights in the case of ZHOVNER and 231 other cases against Ukraine relative to the failure or serious delay in abiding by final domestic judicial decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059ddae>.

¹⁰ Interim Resolution CM/ResDH(2009)159 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights in 324 cases against Ukraine concerning the failure or serious delay in abiding by final domestic courts’ decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, <https://rm.coe.int/168059ddb0>.

¹¹ Interim Resolution CM/ResDH(2010)222 Execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights in the case Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine and of 386 cases against Ukraine concerning the failure or serious delay in abiding by final domestic courts’ decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, <https://rm.coe.int/168059ddb0>.

¹² Interim Resolution CM/ResDH(2011)184 Execution of the pilot judgment of the European Court of Human Rights Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine and of 386 cases against Ukraine concerning the failure or serious delay in abiding by final domestic courts’ 5 decisions delivered against the state and its entities as well as the absence of an effective remedy, <https://rm.coe.int/168059ddb0>.

¹³ Interim Resolution CM/ResDH(2012)234 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Yuriy Nikolayevich Ivanov against Ukraine and the Zhovner group of 389 cases against Ukraine concerning the non-enforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions and the lack of an effective remedy in respect thereof, <https://rm.coe.int/168059ddb0>.

¹⁴ Interim Resolution CM/ResDH(2017)184 Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Yuriy Nikolayevich Ivanov and Zhovner group against Ukraine concerning the nonenforcement or delayed enforcement of domestic judicial decisions and the lack of an effective remedy in respect thereof (Adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2017 at the 1288th meeting of the Ministers’ Deputies), <https://rm.coe.int/168071e6fd>.

¹⁵ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, §44.

захисту права на розгляд справи та виконання судового рішення в розумний строк, відповідно до яких:

- (1) засіб є ефективним, якщо його можна використати для прискорення ухвалення рішення судом, що розглядає справу, або якщо він надає учаснику процесу адекватну компенсацію за затримку, що вже відбулася;
- (2) найбільш ефективними є засоби, спрямовані на попередження, а не на компенсацію за затримку розгляду справи чи виконання судового рішення;
- (3) поєднання пришвидшувального та компенсаторного засобів захисту є найкращим варіантом;
- (4) засоби захисту мають застосовуватися як щодо проваджень, що не завершилися, так і до проваджень, за якими ухвалені рішення;
- (5) засоби мають забезпечувати відшкодування як моральної, так і матеріальної шкоди;
- (6) рівень компенсації має бути адекватним компенсації, присудженої ЄСПЛ;
- (7) засоби мають поширюватися як на стадію судового розгляду, так і на виконання рішення¹⁶.

Проте, КМРЄ повинен контролювати виконання рішення і забезпечити виконання свого юридичного зобов'язання за ст.46 державою, включно з ужиттям таких загальних заходів на виправлення ситуації, які можуть вимагатися пілотним рішенням щодо надання захисту всім іншим потерпілим, існуючим або потенційним, виявленого системного дефекту¹⁷. Відповідно до цього ЄСПЛ зазначив, що юридичні питання, що стосуються ЄКПЛ у частині тривалого невиконання національних рішень в Україні, вже були вирішені в пілотному рішенні у справі Іванова. Отже, ЄСПЛ виконав свою функцію відповідно до ст.19 ЄКПЛ [...]. Відповідно до принципу субсидіарності, який лежить в основі всієї ЄКПЛ, а не лише процедури пілотного рішення, питання, про яке йдеться у пілотному рішенні у справі Іванова, у т.ч. забезпечення відшкодування потерпілим від системного порушення ЄКПЛ, виявленого у справі Іванова, є питанням виконання рішення згідно зі ст.46 ЄКПЛ¹⁸. На підставі вказаного ЄСПЛ постановив, що всі зазначені заяви мають розглядатися відповідно до зобов'язань, які випливають із пілотного рішення. Як наслідок, зазначені справи були вилучені з реєстру справ ЄСПЛ та передані КМРЄ з тим, щоб вони могли розглядатися в рамках загальних заходів з виконання пілотного рішення у справі Іванова. Крім того, ЄСПЛ виходить із того, що будь-які “справи типу Іванова”, що можуть бути подані після винесення цього рішення, окрім заяв, що будуть визнані неприйнятними відповідно до ст.35 ЄКПЛ, ЄСПЛ також може вилучити з реєстру справ і передати безпосередньо до КМРЄ.

12-14 березня 2019р. КМРЄ опублікував рішення по групі справ “Юрій Миколайович Іванов, Група Жовнер і Бурмич та інші проти України” (заява №40450/04). У ньому він, серед іншого, “наполегливо закликав владу без будь-яких подальших затримок завершити роботу з виявлення причин і перейти від попереднього бачення першопричин до всеохоплюючої стратегії, що визначатиме необхідні інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні заходи на основі ретельного експертного аналізу, прецедентного права Суду і попередніх вказівок, даних Комітетом”.

4-6 червня 2019р. КМРЄ вчергове вивчив стан виконання і ступінь прогресу у виконанні Україною пілотних рішень ЄСПЛ по групі справ “Юрій Миколайович Іванов”, “Група Жовнера” і “Бурмич та інші проти України” КМРЄ “з інтересом прийняв до відома зведений план дій, представлений українськими властями, в якому викладені заходи, раніше вжиті для виконання пілотного рішення за справою Іванова, а також заходи, здійснені у співробітництві з Радою Європи для виявлення основних причин проблеми невиконання рішень, винесених щодо держави і державних чи контрольованих нею суб’єктів”.

КМРЄ, окрім всього, “**вітав з завершенням роботи влади з виявлення першопричин**, одночасно з занепокоєнням нагадав, що до закінчення крайнього строку, встановленого Європейським судом з прав людини – 12 жовтня 2019р. – для імплементації рішення у справі Бурмича, **влада ще не прийняла комплексної стратегії**”.

Проект такої стратегії був представлений Мін’юстом України Комітету 31 травня 2019р., із зазначенням необхідних інституційних, законодавчих, фінансових та практичних заходів.

Заступник Міністра юстиції, уповноважений у справах ЄСПЛ, І.Ліщина заявив, що у зв’язку з політичною ситуацією в Україні (дострокові парламентські вибори) можуть відбутися зміни у складі Уряду, що є відповідальним за реалізацію відповідних заходів. Це спонукає Мін’юст звернутися до ЄСПЛ з проханням про продовження встановленого ЄСПЛ строку (жовтень 2019р.) для вжиття заходів за пілотними рішеннями у справах “Юрія Іванова” та “Бурмич” для реалізації відповідної стратегії. І.Ліщина заявив, що така **національна стратегія** уже розроблена спільно з працівниками уряду та експертами Ради Європи. Після розгляду на спеціальній міжвідомчій групі вона має бути прийнята Урядом. Реалізація стратегії потребуватиме розробки і прийняття низки спеціальних законів для законодавчого забезпечення подолання першоджерел невиконання судових рішень проти держави.

¹⁶ Див.: Цувіна Т. Право на суд у цивільному судочинстві – Харків, 2015р., с.281, 257-258; Сакара Н. Захист права на справедливий судовий розгляд: проблеми та перспективи. – Юрист України, 2013р., с.57-62, 58.

¹⁷ *Burmich v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, §194.

¹⁸ Там само, §197.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ПОШУКУ ТА АНАЛІЗУ В ЄДРСР НЕВИКОНАНИХ РІШЕНЬ НА ОСНОВІ СТАТИСТИЧНОЇ ВИБІРКИ З ЗАГАЛЬНОГО МАСИВУ ВИКОНАВЧИХ ПРОВАДЖЕНЬ

Оскільки в Україні не існує єдиного реєстру невиконаних судових рішень, головним (і єдиним) джерелом доступу до невиконаних судових рішень стала Бюджетна програма №КПКВ 350-404017 (“Програма 4040”). Надані Офісом Ради Європи в Україні файли засвідчили: кількість судових рішень, прийнятих до обліку за цією програмою, станом на лютий 2019р., становила 305 554.

2.1. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ¹

Усі виконавчі провадження за відповідними судовими рішеннями розподілені на три черги (категорії):

- 1 черга – рішення у справах щодо соціального забезпечення (“рішення у соціальних спорах”);
- 2 черга – рішення щодо трудових відносин (“трудові спори”);
- 3 черга – рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава (у статутному фонді яких частка держави становить 25% і більше), або щодо держави безпосередньо.

З кожної категорії виконавчих проваджень було обрано 1% судових справ, вибрані з Єдиного державного реєстру судових справ (ЄДРСР).

Необхідно зазначити, що Бюджетна програма, надана Державною казначейською службою України, сформована з суттєвими недоліками, зокрема реквізити судових рішень в ЄДРСР часто зазначені помилково: за реквізитами Бюджетної програми не вдалося відшукати в ЄДРСР відповідні судові рішення категорій 1 та 3.

Експертами була сформована узагальнена інформація щодо виконавчих проваджень стосовно конкретних судових рішень відповідно всіх трьох категорій справ. У таблицях були відображені наступні дані:

- (1) номер виконавчого провадження;
- (2) назва суду, що ухвалив рішення;
- (3) судова інстанція;
- (4) найменування боржника;
- (5) природа зобов’язання;
- (6) сума коштів за виконавчим документом;
- (7) статус судового рішення та інше.

Здійснено аналіз конкретних справ у межах трьох груп судових справ, визначених бюджетною програмою, факти апеляційного та касаційного оскарження, суми боргу держави у кожній категорії та інше.

Отже, далі наведено більш докладний аналіз невиконання судових рішень по кожній категорії окремо.

2.2. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ СУДОВИХ РІШЕНЬ КАТЕГОРІЇ 1 – “СОЦІАЛЬНІ СПОРИ”

Група рішень у “соціальних спорах” (категорія 1) є найбільш чисельною у рамках “Програми 4040”. Для проведення аналізу була здійснена статистична вибірка загального масиву виконавчих проваджень за цією категорією справ, за результатами якої було відібрано **2 760 рішень**, що становить 1% загальної кількості всіх судових рішень у цій категорії справ, що потрапили до “Програми 4040”.

¹ Відповідно до “Методології для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення головних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України” (жовтень 2018р., Страсбург).

Надана Державною казначейською службою України інформація, за задумом авторів Методології, мала б забезпечити можливість ідентифікації відповідних рішень у ЄДРСР з метою подальшого їх аналізу, заповнення відповідної таблиці та виявлення причин невиконання судових рішень у зазначеній категорії справ. Проте, із **2 760 рішень**, наданих для аналізу, в ЄДРСР вдалося віднайти за наданими реквізитами **лише 2 254, що становить 82%** кількості судових рішень, взятих для аналізу. Іншу частину рішень не вдалося співвіднести з даними Єдиного державного реєстру, що може бути пояснене помилковим внесенням реквізитів справ під час їх розміщення у ЄДРСР або таблицях Державної казначейської служби, що унеможливило пошук відповідних судових рішень. Зазначений факт ще раз підкреслює необхідність проведення на національному рівні моніторингу виконавчих проваджень у зазначеній категорії справ, створення ефективної єдиної автоматизованої системи виконавчих проваджень, пов'язаної з даними ЄДРСР.

Серед справ, наданих для аналізу, **майже всі є справами адміністративної юрисдикції**. Так, у порядку адміністративного судочинства було ухвалено 2 216 проаналізованих рішень, що становить 98% усіх знайдених рішень, натомість у порядку цивільного судочинства було ухвалено 38 рішень, що складає відповідно 3%. Зазначений факт пояснюється специфікою предмета спору у справах, що розглядаються.

Так, відповідно до ч.1 ст.19 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи в публічно-правових спорах, зокрема спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження. Більшість спорів у сфері соціального забезпечення класично вважаються публічно-правовими справами із суб'єктом владних повноважень та розглядаються саме в порядку адміністративного судочинства. Наявність рішень, ухвалених у порядку цивільного судочинства, стосується періоду до прийняття Закону "Про внесення змін до розділу XII "Прикінцеві положення" Закону України "Про судоустрій і статус судів" щодо передачі справ, пов'язаних із соціальними виплатами" від 2 грудня 2010р., відповідно до якого із цивільної юрисдикції з передачею до адміністративної юрисдикції були вилучені спори стосовно призначення, обчислення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням та інших соціальних виплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг, речового майна, пайків або грошової компенсації замість них.



Ключовим, з огляду на мету дослідження, є розподіл рішень у соціальних спорах за категоріями залежно від **предмета позову**. Варто зазначити, що цим справам притаманне звернення позивачів одночасно з кількома вимогами. Зокрема йдеться про об'єднання в одній позовній заяві кількох вимог, що впливають з однієї правової підстави, наприклад, аварії на ЧАЕС, або об'єднання вимоги про підвищення пенсії як дитині війни з вимогами про перерахунок або доплату пенсії як особі, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС тощо. За таких обставин кожна з позовних вимог рахувалася нами як самостійна, що відбивається в наступних статистичних показниках кількості рішень у соціальних спорах:

- Нарахування і виплата підвищення до пенсії дитині війни – 1 267 рішень (56,2%²);
- Нарахування і виплата пенсій та інших виплат, пов'язаних з аварією на ЧАЕС, серед яких:
 - нарахування пенсії та додаткової пенсії у зв'язку з інвалідністю, пов'язаною з Чорнобильською катастрофою – 81 рішення (3,6%);
 - нарахування і виплата доплати до пенсії та додаткової пенсії особі, яка проживає на території радіоактивного забруднення – 419 рішень (18,6%);
 - доплата до заробітної плати громадянам, які працюють на території радіоактивного забруднення – 51 рішення (2,3%);
 - нарахування і виплата пенсії особі, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи – 55 рішень (2,4%);
 - перерахунок і виплата додаткової пенсії за шкоду, заподіяну здоров'ю внаслідок аварії на ЧАЕС – 332 рішення (14,7%);
 - нарахування і виплата щорічної допомоги на оздоровлення ліквідатору ЧАЕС або особі, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС – 54 рішення (2,4%);
 - перерахунок і виплата одноразової компенсації особі, яка постраждала внаслідок аварії на ЧАЕС – 5 рішень (0,2%);

² Тут наводяться відсотки загальної кількості знайдених рішень у ЄДРСР, при цьому враховуються як позови, де зазначена позовна вимога була єдиною, так і позови, де зазначена позовна вимога була однією з вимог, що містилися в позовній заяві.

- стягнення щомісячної допомоги на дитину, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи – 1 рішення (0,04%);
 - перерахунок та виплата одноразової компенсації сім'ям, які втратили годувальника з числа осіб, віднесених до учасників ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, або перерахунок та виплата щомісячної компенсації, доплати до пенсії, додаткової пенсії тощо у зв'язку з втратою годувальника, внаслідок Чорнобильської катастрофи – 11 рішень (0,5%);
 - виплата грошової допомоги у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та особистого підсобного господарства – 137 рішень (6,1%);
- Виплата щорічної разової допомоги ветерану війни – 16 рішень (0,7%);
- Стягнення недоотриманої допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – 7 рішень (0,3%);
- Перерахунок і виплата підвищення до пенсії інваліду війни – 2 рішення (0,1%);
- Перерахунок і виплата пенсії за віком – 2 рішення (0,1%).

Боржниками за вказаними категоріями справ виступають у всіх випадках управління Пенсійного фонду України або управління праці та соціального захисту населення залежно від виду соціальної виплати, про стягнення якої просить позивач.

Як зазначалося, Державною казначейською службою України для аналізу також було надано таблиці з переліком рішень, виконаних у рамках “Програми 4040” у 2018р. Дані відповідних таблиць були порівняні з первісними таблицями рішень, прийнятих до обліку в межах відповідної програми, та виявлено, що у 2018р. були виконані 738 з 2 760 рішень, відібраних для аналізу, що становить 26,7%. Аналіз даних щодо рішень, які потрапили до статистичної вибірки, з урахуванням стану їх виконання у 2018р. за областями наведений на відповідній карті (с.10).

Що стосується суми заборгованості за рішеннями у цій категорії справ, то, за даними Державної казначейської служби України, такі суми є невеликими, проте встановити фактичний розмір заборгованості на основі аналізу відповідних судових рішень неможливо, адже в зазначеній категорії справ існує усталена

практика, відповідно до якої суди в резолютивній частині своїх рішень не визначають точної суми заборгованості, вказуючи лише на зобов'язання відповідного органу здійснити перерахунок виплат, що своєю чергою повсякчасно призводить до проблем з виконанням судових рішень.

Причини невиконання судових рішень, виявлені на основі аналізу судових рішень у соціальних спорах

Аналіз 2 254 судових рішень у соціальних спорах виявив системні проблеми у правовому регулюванні зазначеної сфери, тому насамперед слід звернути увагу на динаміку прийняття нормативно-правових актів у цій сфері, що дозволить проаналізувати причини невиконання судових рішень відповідної категорії.

Виплати дітям війни

Головним нормативно-правовим актом, що регулює порядок здійснення виплат особам зазначеної категорії, є Закон України “Про соціальний захист дітей війни” від 18 листопада 2001р. Аналіз рішень цієї групи дозволяє констатувати, що в більшості випадків причиною звернення до суду позивачів були факти неправильного нарахування органами пенсійного фонду виплат у супереччя положенням чинного законодавства (на жаль, нестабільного та мінливого).

Очевидно, що брак достатнього фінансування у цій сфері з часом призвів до неспроможності держави здійснювати відповідні доплати. Унаслідок цього неодноразово вживалися заходи, зокрема приймалися нові закони та підзаконні нормативно-правові акти, за допомогою яких зменшувалися розміри виплат або скасовувалися їх дії хоча б на певний проміжок часу. Здійснений аналіз судових рішень дозволяє виокремити принаймні кілька ключових спроб обмеження обсягу відповідних виплат.

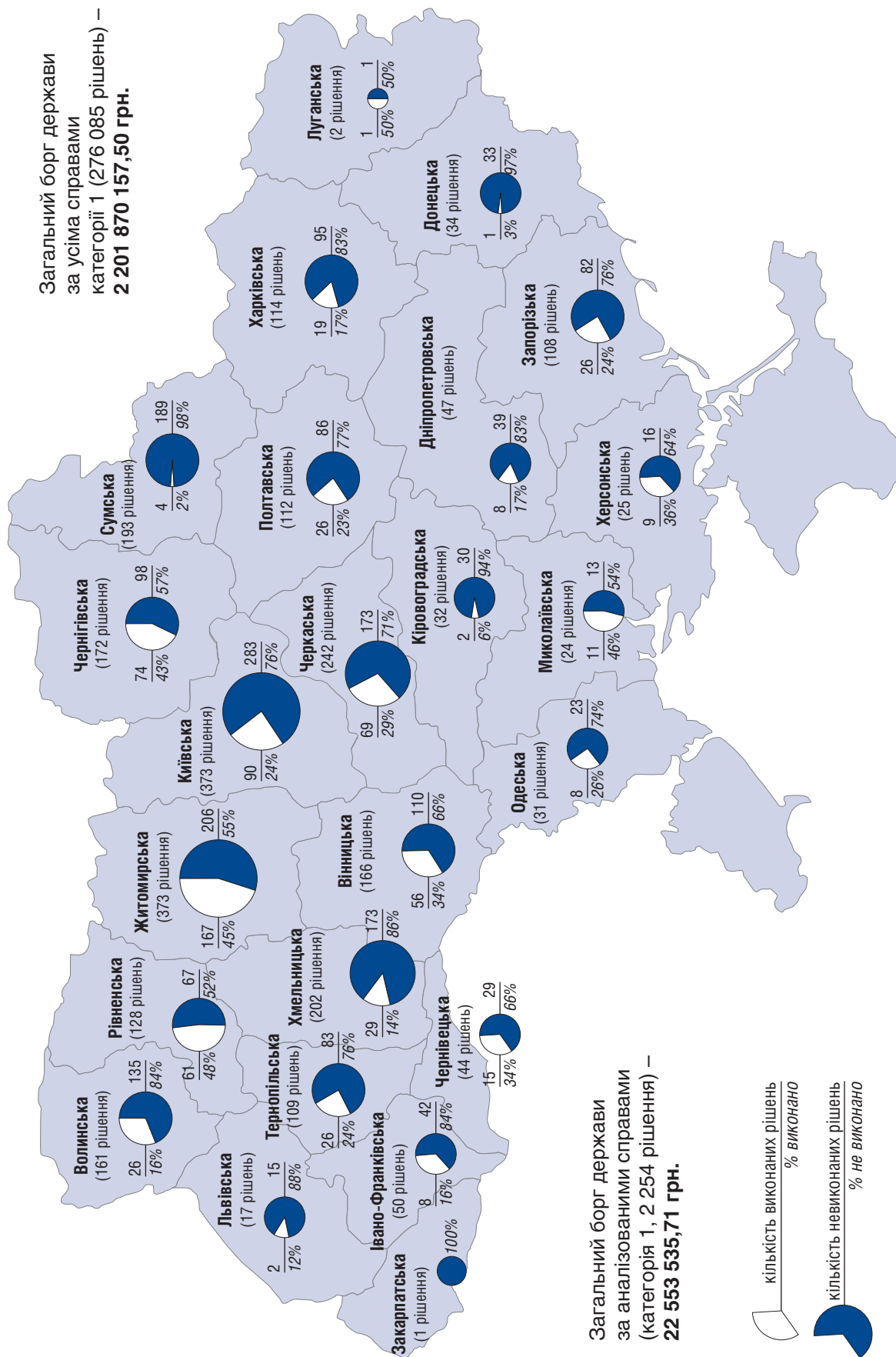
Так, п.12 ст.71 Закону “Про державний бюджет України на 2007р.” від 19 грудня 2006р. передбачав зупинення на 2007р. дії ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни”, яка гарантувала доплату до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги зазначеній категорії громадян. Натомість встановлювалося, що підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, яка виплачується замість пенсії особам, які є інвалідами (крім тих, на яких поширюється дія Закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовтня 1993р.), в обсязі 50% розміру надбавки, встановленої для учасників війни.

Утім зазначені положення Закону “Про державний бюджет України на 2007р.” були визнані неконституційними Рішенням КСУ у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, ч.2 ст.56, ч.2 ст.62, ч.1 ст.66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст.71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” (справа про соціальні гарантії громадян) від 9 липня 2007р.

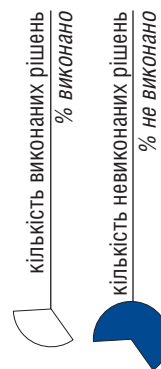


Кількість судових рішень, що потрапили до статистичної вибірки, з урахуванням стану їх виконання, у категорії "соціальні спори" у 2018р., за областями

Загальний борг держави
за усіма справами
категорії 1 (276 085 рішень) –
2 201 870 157,50 грн.



Загальний борг держави
за аналізованими справами
(категорія 1, 2 254 рішення) –
22 553 535,71 грн.



Ще однією невдалою спробою змінити розмір таких виплат стало прийняття Закону “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2007р., яким передбачалася нова редакція ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” наступного змісту: “Дітям війни (крім тих, на яких поширюється дія Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”)” до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, виплачується підвищення у розмірі надбавки, встановленої для учасників війни. Ветеранам війни, які мають право на отримання підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, відповідно до цього Закону та Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” таке підвищення провадиться за їх вибором згідно з одним із законів.

Проте і зазначені положення законодавства були визнані неконституційними відповідно до Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст.65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, п.3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) від 22 травня 2008р.

Далі п.7 ч.1 Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011р.” від 14 червня 2011р. Прикінцеві положення Закону “Про Державний бюджет України на 2011р.” доповнено пунктом 4, відповідно до якого у 2011р. норми і положення ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду на 2011р. На виконання зазначених законодавчих положень Урядом прийнято Постанову “Про встановлення деяких виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету”³.

Далі законами “Про Державний бюджет України на 2012р.” від 22 грудня 2011р. та “Про Державний бюджет України на 2013р.” від 6 грудня 2012р. встановлювалося, що відповідно норми і положення ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду на 2012р. та 2013р., відповідно.

Відповідно до Закону “Про Державний бюджет України на 2014р.” від 16 січня 2014р., зі змінами відповідно до Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014р.” від 31 липня 2014р. встановлено, що норми і положення ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, бюджету Пенсійного фонду та бюджетів інших фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування на 2014р.

Відповідно до п.26 Прикінцевих і перехідних положень Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010р., з урахуванням подальших змін, норми і положення ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного та місцевого бюджетів і бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Як видно, ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни” зазнавала постійних змін упродовж усього часу дії відповідного Закону, що є несумісним із принципом правової визначеності. Зазначеним фактом зумовлена велика кількість позовів, пов’язаних із неправильним обчисленням виплат дітям війни уповноваженими органами. Очевидно, що всі наведені вище спроби обмежити виплати зазначеній категорії громадян пов’язані передусім із браком бюджетного фінансування та прийняттям відповідного Закону від самого початку без аналізу фінансової обґрунтованості запровадження зазначених доплат та дослідження спроможності бюджету забезпечити їх здійснення.

Наразі ст.6 зазначеного Закону передбачає, що дітям війни (крім тих, на яких поширюється дія Закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”) до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії, виплачується підвищення у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів. Зазначене правове регулювання, відповідно до якого точна сума доплат встановлюється не в законі, а віддається на розсуд Уряду, видається більш поміркованою на сучасному етапі, адже дозволяє проводити відповідні видатки з урахуванням наявних бюджетних коштів та робить їх прогнозованими.

Виплати, пов’язані з наслідками аварії на ЧАЕС

Велика кількість соціальних виплат, пов’язаних з наслідками аварії на ЧАЕС, зумовлюють існування багатьох нормативно-правових актів у цій сфері, що не може не відбиватися на якості правозастосування. До основних джерел правового регулювання зазначених правовідносин належать:

- Закон “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р.;

³ Постанова КМУ “Про встановлення деяких виплат, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету” №745 від 6 липня 2011р., набула чинності 23 липня 2011р.

- Закон “Про пенсійне забезпечення” від 5 листопада 1991р.;
- Постанова КМУ “Про щорічну допомогу на оздоровлення громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” №562 від 12 липня 2005р.;
- Порядок використання коштів державного бюджету для виконання програм, пов’язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджений Постановою КМУ №936 від 20 вересня 2005р.;
- Постанова КМУ “Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян” №530 від 28 травня 2008р.;
- Порядок обчислення пенсій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджений Постановою КМУ №1210 від 23 листопада 2011р.;
- Рішення КСУ від 17 липня 2018р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 п.4 Розділу I Закону України “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2014р.⁴;
- Порядок виплати одноразової компенсації за шкоду, заподіяну внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій, ядерних випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї, та щорічної допомоги на оздоровлення деяким категоріям громадян, затверджений Постановою КМУ №760 від 26 жовтня 2016р.;
- Порядок надання щорічної грошової допомоги для компенсації вартості путівок санаторно-курортним закладам та закладам відпочинку, здійснення доплат за рахунок власних коштів, виплати грошової компенсації громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджений Постановою КМУ №854 від 23 листопада 2016р.;
- Наказ Мінсоцполітики “Про затвердження Порядку відшкодування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, витрат на лікування у закладах охорони здоров’я на території України, придбання ліків, що

відсутні в таких закладах, виробів медичного призначення, протезів, крім зубного протезування дорогоцінними металами та металокерамікою” від 21 травня 2018р.⁵;

- Наказ Мінсоцполітики “Про встановлення розмірів грошової компенсації вартості продуктів харчування громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на 2019р.” від 31 січня 2019р.⁶;
- Наказ Мінсоцполітики “Про встановлення середньої вартості путівки для виплати грошової компенсації замість путівки громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, віднесеним до категорії 1, та дітям, яким встановлено інвалідність, пов’язану з Чорнобильською катастрофою” від 28 лютого 2019р.⁷;
- Рішення КСУ за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобири Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.3 ст.59 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 25 квітня 2019р.⁸ та ін.

Проблематика невиконання судових рішень у зазначеній групі справ у принципі подібна до попередньої групи в частині намагання держави, починаючи з 2007р., звузити обсяг гарантій, що надаються відповідній категорії осіб. Так, згідно зі ст.98 Закону “Про державний бюджет України на 2007р.” від 19 грудня 2006р. встановлювалося, що у 2007р. працюючим пенсіонерам, на яких поширюється дія Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р., достроково призначена пенсія за віком (з урахуванням підпункту “г” п.1 ст.26 Закону “Про зайнятість населення”, п. “в” ч.2 ст.12 Закону “Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему” та ст.21 Закону “Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні”) у період до досягнення пенсійного віку, передбаченого законодавством для відповідної категорії осіб, не виплачується. Зазначене положення законодавства визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) відповідно до Рішення Конституційного Суду від 9 липня 2007р.⁹

⁴ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 пункту 4 Розділу I Закону України “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2014р. №6 від 17 липня 2018р.

⁵ Наказ Міністерства соціальної політики України №736 від 21 травня 2018р., зареєстрований в Мін’юсті 5 червня 2018р. за №670/32122.

⁶ Наказ Міністерства соціальної політики України №127 від 31 січня 2019р., зареєстрований в Мін’юсті 20 лютого 2019р. за №176/33147.

⁷ Наказ Міністерства соціальної політики України №299 від 28 лютого 2019р., зареєстрований в Мін’юсті 15 березня 2019р. за №267/33238.

⁸ Рішення КСУ за конституційними скаргами Скрипки Анатолія Володимировича та Бобири Олексія Яковича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.3 ст.59 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” №1 від 25 квітня 2019р.

⁹ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, ч.2 ст.56, ч.2 ст.62, ч.1 ст.66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст.71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.” (справа про соціальні гарантії громадян) №6 від 9 липня 2007р.

Далі відповідно до законів “Про Державний бюджет України на 2012р.” від 22 грудня 2011р. та “Про Державний бюджет України на 2013р.” від 6 грудня 2012р. передбачалося, що норми і положення статей Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р. застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів Державного бюджету України та бюджету Пенсійного фонду на 2012р. та 2013р., відповідно.

Згідно із Законом “Про Державний бюджет України на 2014р.” від 16 січня 2014р. встановлювалося, що норми і положення окремих статей Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р. у 2014р. застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, бюджету пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Відповідно до п.26 Прикінцевих і перехідних положень Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010р., з урахуванням подальших змін відповідно до Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28 грудня 2014р., установлено, що норми і положення окремих статей Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р. застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного та місцевого бюджетів і бюджетів фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування.

Як видно, питання правового регулювання зазначених соціальних виплат у принципі схоже із проблематикою у групі виплат дітям війни, однак ускладнюється за рахунок множинності виплат, пов’язаних із наслідками аварії на ЧАЕС, та великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Інші види соціальних виплат

Виплата щорічної разової допомоги ветерану війни

Виплата щорічної разової допомоги ветеранам війни регулюється Законом “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовтня 1993р., Бюджетним кодексом України, щорічними законами про бюджет та підзаконними актами Кабінету Міністрів, що регулюють розмір відповідних виплат кожного року¹⁰.

Справи, надані для аналізу, стосувалися вимоги стягнення недоплаченої щорічної разової допомоги ветерану війни та обґрунтовувалися загалом незаконністю зменшення відповідних виплат, що

встановлювалася іншими, ніж Закон “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, нормативно-правовими актами, наприклад, Законом “Про державний бюджет України на 2007р.”, положення якого в цій частині були визнані неконституційними відповідно до згаданого вище Рішення КСУ від 9 липня 2007р.¹¹, або ж підзаконними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів, зокрема, Постановою “Про розміри разової грошової допомоги, що виплачується у 2011р. відповідно до Законів України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” та “Про жертви нацистських переслідувань”” №341 від 4 квітня 2011р. Рішення у цій категорії справ загалом зводяться до того, що встановлення зазначеними актами меншого розміру виплат, ніж передбачені Законом “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовтня 1993р. є неприпустимим.

Наразі відповідно до положень Закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щорічно до 5 травня інвалідам війни виплачується разова грошова допомога в розмірах, які визначаються Урядом у межах бюджетних призначень, встановлених законом про Державний бюджет України (ст.13). Таким чином, наразі регулювання суми виплат цієї категорії щорічно також здійснюється Кабінетом Міністрів з урахуванням наявних коштів державного бюджету.

Перерахунок та виплата підвищення до пенсії інваліду війни та пенсії за віком

Питання підвищення до пенсії інвалідам війни регулюється законами “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” від 22 жовтня 1993р., “Про пенсійне забезпечення” від 5 листопада 1991р. та “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003р. Неправильний обрахунок пенсій у рішеннях зазначеної категорії справ, наданих для аналізу, спричинений передусім тим, що органи пенсійного фонду брали в різні часи за основу для обчислення виплат розмір мінімальної пенсії, встановлений не законом, а підзаконними нормативно-правовими актами, наприклад, постановами КМУ “Про підвищення розмірів пенсій, призначених до 1 березня 1996р., та порядок обчислення пенсій, що призначаються після 1 березня 1996р.” №342 від 19 березня 1996р., “Про підвищення розмірів пенсій, призначених до 1 серпня 1996р., та порядок обчислення пенсій, що призначаються після 1 серпня 1996р.” №831 від 26 липня 1996р., “Про підвищення розмірів пенсій та інших соціальних виплат окремим категоріям пенсіонерів, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів державного бюджету” №1 від 3 січня 2002р., що наразі втратили чинність. У цих справах було констатовано, що підзаконні нормативно-правові акти, на підставі яких була нарахована пенсія, істотно

¹⁰ Див. зокрема: Постанова КМУ “Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань”” №141 від 2 березня 2016р.

¹¹ Рішення КСУ №6 у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України.

звужили обсяг встановлених законом прав позивачів, а тому останні мають право на перерахунок пенсії.

Аналогічна ситуація щодо нарахування заниженого розміру пенсії внаслідок застосування норм підзаконних нормативних актів, а не положень закону, мала місце і у справах про нарахування пенсії за віком.

Стягнення недоотриманої допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку

Неправильне застосування законодавства уповноваженими органами державної влади в цій категорії справ пов'язане з визнанням неконституційними окремих положень бюджетного законодавства, що регулювали зазначену категорію соціальних виплат, відповідно до згаданого вище Рішення КСУ від 22 травня 2008р.¹² Зокрема, в усіх проаналізованих справах органи державної влади не зважили на той факт, що з прийняттям рішення Конституційного Суду відновили дію положення Закону “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням” від 18 січня 2001р., а з 1 січня 2009р. – статті 13, 15 Закону “Про державну допомогу сім’ям з дітьми” від 21 листопада 1992р., а не підзаконні нормативно-правові акти, а тому допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку мала бути сплачена в більшому обсязі.

2.3. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ СУДОВИХ РІШЕНЬ КАТЕГОРІЇ 2 – “ТРУДОВІ СПОРИ”

Експертний аналіз було здійснено стосовно **1 505** невиконаних судових рішень стосовно трудових правовідносин/спорів, що були відібрані з Загальної інформаційної таблиці, наданої Державною казначейською службою України щодо судових рішень, які обліковуються за бюджетною програмою КПКВК 3504040 “Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою”, станом на 1 листопада 2018р.

Слід підкреслити, що з **1 505** невиконаних судових рішень експерт зміг, використовуючи зазначені в таблиці номери судових справ, віднайти в ЄДРСР тексти лише **80** судових рішень. Аналіз роботи з ЄДРСР і таблицею Державного казначейства дозволяє зробити висновок-припущення, що шифри для реєстрації судових рішень у переважній більшості випадків (загалом 1 465) є не досконалими, що не дозволяє віднайти рішення в ЄДРСР за такими шифрами (номерами судових справ).

Разом з тим, аналізуючи зміст узагальненої таблиці, складеної Державною казначейською службою України, в якій зафіксовані **1 505** невиконаних судових рішень у категорії “трудові спори”, є підстави зробити висновок, що вони статистично віддзеркалюють загальний стан невиконання державою її зобов’язань перед найманими працівниками різних категорій.

Кількість невиконаних судових рішень у категорії “трудові спори”, за областями



¹² Рішення КСУ у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст.65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, п.3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України).



*Загальний борг держави перед найманими працівниками у зазначеній категорії справ становить **31 709 370 грн. 11 коп.***

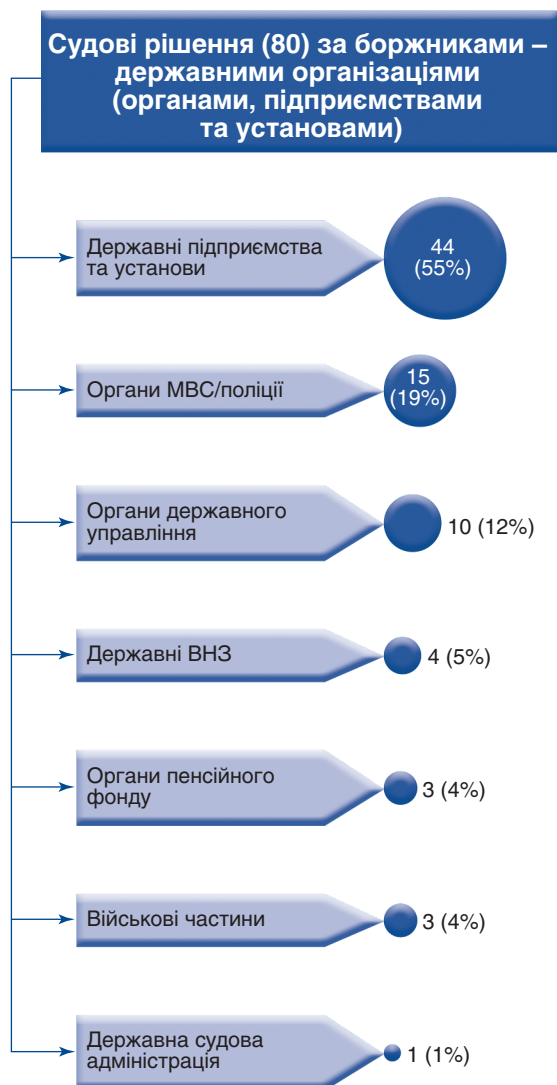
Аналіз **80** судових рішень свідчить, що їх невиконання становить борг держави в особі державних підприємств, установ та організацій перед найманими працівниками на загальну суму = **2 316 539 грн. 18 коп.**

Як пояснено на початку цього підрозділу, не було змоги з відповідних підстав (можливих недоліків шифрування судових справ) проаналізувати судові рішення в таких областях, як: Волинська, Вінницька, Кіровоградська, Миколаївська, Полтавська, Тернопільська, Харківська, Черкаська, Чернівецька, а також АР Крим і м.Севастополь.

Кількість судових рішень, що потрапили до статистичної вибірки, у категорії “трудові спори”, за областями



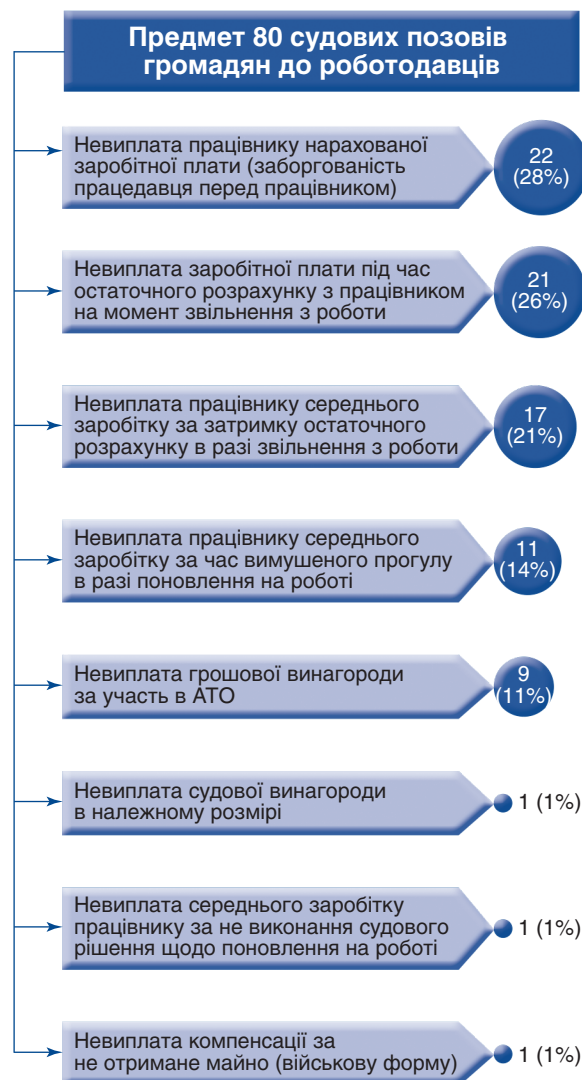
Серед **боржників**, стосовно яких були ухвалені судові рішення з відшкодування матеріальної/фінансової шкоди найманим працівникам, державні організації, підприємства та установи розподілились таким чином.



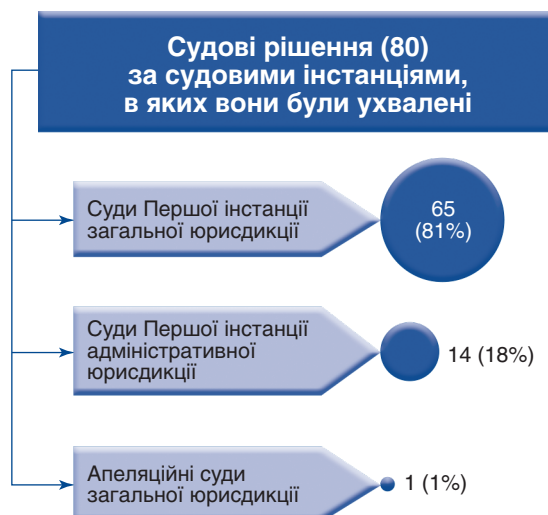
Для змістовного аналізу 80 судових рішень була розроблена спеціальна таблиця, що включила:

- Найменування суду/регіону (області)
- Найменування боржника
- Природа зобов'язання (предмет позову)
- Судова юрисдикція/судова інстанція
- Підстави (причини) невиконання судового рішення, а саме:
 - Відсутність належного фінансування
 - Неналежне виконання повноважень органами влади/підприємствами
 - Строки виконавчого провадження
 - Недоліки нормативного регулювання
 - Сума коштів за виконавчим документом
 - Стан виконання рішень (за часткового виконання)

З точки зору **аналізу підстав виникнення** трудових спорів та причин невиконання ухвалених на користь найманих працівників судових рішень має сенс зупинитися на таких показниках.



Розподіл проаналізованих судових рішень відносно судових інстанцій, в яких вони були ухвалені, є таким:



Як зазначалося у підрозділі 2.1, спеціальним документом, підготовленим за запитом Департаменту правосуддя та правового співробітництва Ради Європи в рамках проекту “Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини”¹³, є “Методологія для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України”, за допомогою якої визначені головні/базові типові причини невиконання судових рішень.

Спираючись на цю Методологію, був окреслений перелік таких причин у контексті аналізу текстів **80** судових рішень, який дозволив дійти висновку, що головними причинами їх невиконання з боку держави є:

1. *Відсутність належного фінансування* з боку держави, що призвела до невиконання державними організаціями, підприємствами та установами власних зобов’язань перед найманими працівниками зафіксована в **10/12%** судових рішеннях, у т.ч.:

- у **дев’яти** рішеннях Луганського окружного адміністративного суду (Луганська область) за позовами працівників районних і міських відділів Головного управління МВС України (ГУ МВС) в Луганській області в особі ліквідаційних комісій щодо невилати грошової винагороди за безпосередню участь в АТО. Відповідачі у цих судових справах, заперечуючи позовні вимоги, посилалися на відсутність у них бюджетного фінансування на момент виникнення спірних правовідносин. Головною причиною вони назвали видання Наказу №158 від 7 червня 2015р. Антитерористичного Центру при СБУ, яким були передбачені відповідні виплати грошової винагороди безпосереднім учасникам АТО “по закінченню бюджетного періоду” і таким чином відповідні державні установи не мали фінансового забезпечення для здійснення таких виплат особам, які на момент видання цього локального нормативного акта вже були звільнені з посад в органах внутрішніх справ;
- у мотивувальній частині ще **одного** судового рішення, пов’язаного з невилплатою заробітної плати, компенсації за час затримки розрахунку під час звільнення з роботи та відшкодування моральної шкоди, йдеться про відсутність належного бюджетного фінансування Державного підприємства “Управління капітального будівництва Національної академії наук України”.

2. *Неналежне виконання повноважень органами державної влади / підприємствами / установами* зафіксовано в усіх **80** проаналізованих рішеннях. Слід підкреслити, що аналіз судових рішень засвідчив тотальні порушення чинного законодавства України з боку керівників усіх органів державного управління, підприємств, організацій і установ.

Таке невиконання полягало в: *затримці нарахованої, але не виплаченої заробітної плати; затримці всіх належних виплат працівнику в разі звільнення*

з роботи у процесі ліквідації чи реорганізації підприємства або установи; не виплаті середнього заробітку (компенсації) за вимушений прогул працівника в разі поновленні його на роботі за рішенням суду; не виплаті “лікарняних” за час вагітності та пологів; не виплаті додаткової грошової винагороди за виконання спеціальних завдань, зокрема – за безпосередню участь в АТО.

При цьому, слід підкреслити, що в **99%** судових засідань, за результатами яких ухвалювались рішення, представники відповідачів (керівництва державних організацій, підприємств та установ) на судові засідання не з’являлись, а обмежувались лише письмовими поясненнями, наданими до початку таких засідань. Не поодинокими є також випадки неявки на судові засідання і самих позивачів, які надавали згоду на розгляд їх позовів без своєї участі. 20% судових рішень ухвалені на заочних судових засіданнях або шляхом ухвалення судових наказів.

3. *Недоліки нормативного регулювання трудових правовідносин* у частині належного забезпечення виплат заробітної плати, соціальних виплат, вихідної допомоги, грошової винагороди тощо були виявлені у процесі аналізу **11** судових рішень.

До таких недоліків можна віднести: (а) *несвоєчасне ухвалення підзаконних відомчих нормативних актів Антитерористичного центру при СБУ щодо грошового забезпечення безпосередніх учасників АТО в частині виплати винагороди за час їх перебування на “лінії зіткнення” (бойових дій); (б) неодноразових процедур реорганізації одних і тих самих державних підприємств та установ протягом 1-2 років без їх належного та однозначного регулювання, що призводить до плутанини у тлумаченні цих процедур та їх належному виконанні*¹⁴.

2.4. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ СУДОВИХ РІШЕНЬ КАТЕГОРІЇ 3 – “РІШЕННЯ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЯКІ НЕСЕ ДЕРЖАВА, АБО БЕЗПОСЕРЕДНЬО ЩОДО ДЕРЖАВИ”

Експертному аналізу було піддано **250** судових рішень названої категорії. З загальної інформаційної таблиці, наданої Державною казначейською службою України щодо виконавчих проваджень, які обліковуються за бюджетною програмою КПКВК-3504040 “Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою” (станом на 1 листопада 2018р.) було визначено і сформовано таблицю справ категорії “3” в кількості **14 324** судових рішення. Під час пошуку 1% судових рішень цієї категорії в ЄДРСР виявилося, що номери виконавчих проваджень з зазначеним номерів судових справ не збігаються з шифрами (номерами) реєстрації судових рішень в ЄДРСР:

¹³ Рамковий договір FC 8521/2018/1, серія 3.

¹⁴ Див., наприклад, судові рішення щодо відповідача “Державне підприємство з питань поводження з відходами як вторинною сировиною”, Справа №755/18301/15-ц, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53700455>.

більшість судових справ у реєстрі категорії 3 є справами, що належать до реєстру категорії 1. Це є свідченням серйозних недоліків у процесі формування

реєстрів, відсутності узгодження їх параметрів між державними інституціями, які складають і підтримують функціонування цих реєстрів.

Кількість судових рішень, що потрапили до статистичної вибірки, у категорії “рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або безпосередньо щодо держави”, за областями



З аналізованого списку судових справ найбільша кількість розглядалася судами різних судових юрисдикцій і спеціалізацій.

Розподіл проаналізованих судових рішень відносно судових інстанцій, в яких вони були ухвалені, є таким:



Крім того, суди апеляційної інстанції розглянули 33 судових справи (13%); суди касаційної інстанції розглянули 13 справ (5%).



Для змістовного аналізу 250 судових рішень була розроблена спеціальна таблиця, що включила:

1. Номер судової справи, рік ухвалення рішення;
2. Судову юрисдикцію/судову інстанцію;
3. Найменування боржника;
4. Предмет позову;
5. Найменування суду (район, область, м.Київ);
6. Суму коштів за виконавчим документом;
7. Стан виконання рішення (при частковому виконанні).



Зміст окремих проаналізованих судових справ очевидно засвідчує, що в діях державних виконавців судових рішень присутні ознаки “допомоги” боржникам у прихованні фінансових ресурсів і майна від стягнення на основі судового рішення.

Більше того, різні судові інстанції, що розглядали справу (двічі перша інстанція, апеляційна інстанція і касаційна інстанція), використовували різноманітні засоби, щоб не надати позивачу право застосувати механізм, передбачений Законом “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”.

Йдеться про обставини справи №25/215/10, яка розглядалась у різних судових інстанціях від 13 січня 2011р. до 9 квітня 2014р. ТОВ “Н” передала на зберігання Державному підприємству “Х” кілька десятків тисяч тон пшениці. Через кілька місяців була встановлена відсутність переданого на зберігання зерна на зерновому складі ДП “Х”. З цього часу протягом 3,5 років виконавець демонстрував різноманітні причини, що, на його думку, не дозволяють скласти і направити до Державної казначейської служби України відповідний акт, щоб була можливість застосувати щодо позивача державних гарантій виконання судових рішень з застосуванням Закону “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”. Була застосована можливість, яку надають статті 30 і 33 Закону “Про виконавче провадження”: якщо відкрито кілька виконавчих проваджень про стягнення коштів з одного боржника, вони об’єднуються у введене провадження. Шестимісячний строк проведення виконавчих дій Закон пов’язує з моментом приєднання до такого провадження останнього виконавчого документа. Оскільки останній виконавчий документ

з’являється в останній момент перед закінченням встановленого ст.4 Закону “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” відведеного шестимісячного строку з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження. Саме з цим фактом пов’язується здійснення виконання за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень. Касаційний суд, по суті, став на бік державного виконавця. Вірогідно, основний аргумент “зв’язки” виконавець-суди в сумі позову у зв’язку з викраденням переданого на відповідальне зберігання зерна – 62 844 275,60 грн.

У контексті характеристики **неналежних дій державної виконавчої служби** показовою є справа №908/884/15-г від 18 квітня 2017р. Публічне акціонерне товариство звернулося з позовом до Державної виконавчої служби у зв’язку з поверненням виконавчого документа стягувачу (позивачу) “у зв’язку з неможливістю з’ясувати місцезнаходження боржника – юридичної особи”.

Суд задовольнив позов, зазначивши наступне. Відповідно до ч.1 ст.18 Закону “Про виконавче провадження”, виконавець зобов’язаний вживати передбачених Законом заходів щодо примусового виконання рішень, ефективно, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії.

Суд доречно зазначив, пославшись на абз.13 Постанови Вищого господарського суду України від 21 жовтня 2014р. №9/38-10: “**Висновок щодо “безрезультатності” та/або “неможливості” розшуку боржника буде обґрунтованим лише тоді, коли державний виконавець, повністю реалізувавши надані йому права, застосував усі можливі (передбачені законом) заходи для досягнення необхідного позитивного результату**”. Відповідно до ч.2 ст.36 Закону “Про виконавче провадження”, розшук боржника – юридичної особи, майна боржника організовує виконавець шляхом подання запитів до відповідних органів, установ або проведення перевірки інформації про майно.

Подібний позов щодо неправомірного повернення виконавчого документа стягувачу у зв’язку з неможливістю встановлення місцезнаходження юридичної особи-відповідача розглядався судом по справі №908/2393/14 від 26 квітня 2017р. До викладених вище аргументів суд, задовольняючи позов, зазначив: “Відповідно до ст.90 Цивільного кодексу України місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку”.

Наведені приклади дають підставу для порушення питання про притягнення до кримінальної відповідальності державних виконавців відповідно до ст.382 КК України.

Під час встановлення фактів перешкоджання виконанню судового рішення іншими особами (боржниками, керівниками державних юридичних осіб, суддями), вони також можуть підлягати покаранню відповідно до названої статті Кримінального кодексу.

3. АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ПЕРЕД ПОЗИВАЧАМИ

На сьогодні законодавство з питань виконання судових рішень складається з двох базових законів, прийнятих 2 червня 2016р., а саме “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” та “Про виконавче провадження”, який регулює процес виконання судових рішень, а також цілої низки законів і підзаконних актів, спрямованих на забезпечення виконання судових рішень або пов’язаних з цим процесом¹.

3.1. ГОЛОВНІ НЕДОЛІКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

1. Невідповідність між проголошеним принципом верховенства права і рівнем реального виконання судових рішень. Проблема на сьогодні є цілком очевидною, чому сприяє сама організаційно-правова система виконання судових рішень, в основі якої існує глибокий розрив між судовою ланкою і ланкою виконання судових рішень, між судами та державною виконавчою службою, які організаційно підпорядковані різним системам державного управління (відповідно, Державній судовій адміністрації і Міністерству юстиції).

Фінальним актом для судді, який проголошує судові рішення, є оформлення виконавчого листа. Після цього він практично забуває про це рішення і не переймається його долею, за винятком, коли у виконавця виникає потреба роз’яснити окремі аспекти виконання цього рішення чи коли сторони звернулися із заявою про відстрочку або розстрочку виконання рішення. Це зумовлює те, що суддя дуже часто не уявляє реального шляху та механізму виконання винесеного ним рішення, не контролює стан його виконання і не має мотивів його ефективного виконання. Досить промовистою у цьому аспекті є практика застосування засобів забезпечення позову суддями, яка свідчить про те, що судді вкрай рідко приймають відповідні рішення, що свідчить про незацікавленість у тому, щоб зробити процес виконання судового рішення більш реальним.

В основі цієї правової організації існує також організаційний, мотиваційний і цільовий розрив між органами державної влади, від яких залежить

виконання судового рішення: Уряд і органи виконавчої влади, банки, Державне казначейство, нотаріуси та ін. Кожен з цих органів має власні головні цілі, які не збігаються з цілями інших органів.

Уряд намагався збалансувати економічне становище та попередити банкрутство державних підприємств під страхом вивільнення робочої сили і виникнення соціальної нестабільності. Тому він разом з ЦОВВ намагався діяти на випередження, вносячи проекти законів про запровадження відповідних мораторіїв на примусову реалізацію майна державних підприємств, а у випадку, коли прийнятими законами надавалися економічно та фінансово необґрунтовані пільги і Уряд не мав відповідних ресурсів, він намагався зупинити їх надання, використовуючи різноманітні засоби, що не завжди відповідали вимогам права, що й призводило до виникнення судових позовів.

Варто підкреслити, що немає як такої системи координації взаємодії органів, причетних до процесу виконання судових рішень, а відтак немає механізмів швидкого реагування на недоліки і складнощі, які виникають під час виконання судових рішень. Неодноразово робилися спроби створити в тому чи іншому вигляді міжвідомчий орган, який оперативного реагував би на проблеми в системі виконання судових рішень, однак кожного разу вони зазнавали невдачі. Зрештою, це стосується й міжурядового органу (комісії), який мав протидіяти рейдерству проти державних підприємств, що нерідко супроводжувалося неправосудними замовними рішеннями і залученням до цих процесів державної виконавчої служби.

2. Статус державних виконавців, а тим більше запроваджених відповідним Законом з 2016р. приватних виконавців, є недостатнім для реалізації

¹ Нормативні документи, які досліджувалися в рамках проекту та аналізувалися в цьому розділі, наведені в додатку.

завдання виконання судових рішень – процедури не менш (а, можливо, й більш) важливої, аніж винесення судового рішення. У чому це проявляється?

Згідно з п.2 ст.7 Закону “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” державний виконавець є представником влади, діє від імені держави і перебуває під її захистом та уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, передбаченому законом.

Чим же гарантується незалежність державного виконавця? За Законом, державні виконавці, керівники та спеціалісти органів державної виконавчої служби є державними службовцями (ст.8), їх незалежність від впливу чи втручання у їх діяльність з примусового виконання рішень гарантується особливим порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення органів державної виконавчої служби; дієвим механізмом мотивування державних виконавців; прозорістю діяльності з примусового виконання рішень; в інший спосіб, визначений законом (ст.9). **Однак жоден з цих засобів у тому вигляді, як він конкретизований у чинному законодавстві та підзаконних актах й реалізований на практиці, не забезпечує справжньої незалежності.**

Стосовно **кваліфікаційних вимог до державного виконавця**. Державним виконавцем може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту (лише для керівників органів державної виконавчої служби та їх заступників – не нижче другого рівня), володіє державною мовою і здатний за своїми особистими та діловими якостями здійснювати повноваження державного виконавця (ст.10). Тобто, для обіймання посади державного виконавця **достатньо бакалаврської освіти будь-якого віку.**

Як державний службовець, державний виконавець знаходиться у жорсткому підпорядкуванні свого керівництва згідно з кількоступеневою ієрархією.

Так, згідно зі ст.74 Закону “Про виконавче провадження”, рішення, дії або бездіяльність державного виконавця можуть бути, крім як до суду, оскаржені стягувачем та іншими учасниками виконавчого провадження (крім боржника) до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець. Рішення, дії та бездіяльність начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, можуть бути оскаржені до керівника органу державної виконавчої служби вищого рівня.

Начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, під час здійснення контролю за рішеннями, діями державного виконавця та під час виконання рішень має право в разі, якщо вони суперечать вимогам закону, своєю постановою скасувати постанову або інший процесуальний документ (або їх частину), винесені у виконавчому провадженні державним виконавцем, зобов’язати державного виконавця провести виконавчі дії в порядку, встановленому Законом.

Начальник відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, або виконавець з власної ініціативи чи за заявою сторони виконавчого провадження може виправити допущені у процесуальних документах, винесених у виконавчому провадженні, граматичні чи арифметичні помилки, про що виноситься відповідна постанова.

Керівник вищого органу державної виконавчої служби в разі виявлення порушень вимог закону визначає їх своєю постановою та надає доручення начальнику відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець, щодо проведення вказаних дій з виправлення недоліків, допущених виконавцем у виконавчому провадженні.

Просування по службі, заробітна плата та винагорода державного виконавця також повністю залежать від керівництва Державної виконавчої служби (ДВС) та Міністерства юстиції.

Фінансове та матеріальне забезпечення діяльності працівників органів державної виконавчої служби, які згідно з Законом здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, а також коштів виконавчого провадження, порядок формування яких встановлюється Законом “Про виконавче провадження” (п.1 ст.14), а також їх соціальний захист (державні виконавці, які потребують поліпшення житлових умов, забезпечуються службовим житлом у першочерговому порядку на час виконання повноважень відповідно до законодавства за кошти державного чи відповідного місцевого бюджету – ст.14), здійснюється за залишковим принципом. Щоб у цьому переконатися достатньо відвідати хоча б кілька відділів державної виконавчої служби.

У державних виконавців бракує силових елементів статусу (силових повноважень). Виконання багатьох заходів, пов’язаних із примусовим стягненням коштів з боржника або примусовою реалізацією його майна, потребує від виконавця ініціативи, серйозної мобілізації сил. Виконавець дуже часто опиняється в реальному конфліктному середовищі, в якому він протистоїть впливовим боржникам, які чинять тиск на нього за допомогою усіх можливих засобів попередження стягнення, серед яких бюрократичний вплив, використання судів, зловживання судовою процедурою.

У разі потреби реальної силової підтримки виконавець змушений звертатися по сторонню допомогу, оскільки не має у своєму розпорядженні, як і вся виконавча служба, жодних силових повноважень. Згідно з Законом “Про виконавче провадження” у разі необхідності здійснення примусових заходів (примусового проникнення до житла чи іншого володіння фізичної особи, примусового відкривання в установленому порядку приміщень боржника - фізичної особи, особи, в якій перебуває майно боржника чи майно та кошти, належні боржникові від інших осіб) державний виконавець має залучати працівників поліції.

Отже, як у державного виконавця, так і приватного, немає балансу повноважень – відповідальності – стимулювання. Тому більшість державних виконавців

обирають найбільш комфортний шлях – виконання насамперед простих судових рішень, які не несуть названих вище ризиків, можуть вплинути на показники роботи та відповідно винагороду, і тих, щодо яких отримують відповідні доручення керівництва.

У 2017р. в Україні паралельно з Державною виконавчою службою з'явився інститут приватних виконавців з метою підвищення рівня ефективності та збільшення кількості виконаних судових рішень. Держава не фінансує роботу приватних виконавців: вони самостійно фінансують свою діяльність та платять 41,5% податків зі свого гонорару, який і є їх винагородою. Разом з цим, держава, в особі Міністерства юстиції, з появою приватних виконавців, максимально ускладнила як доступ до посади приватного виконавця, так і саму його діяльність. Це виявляється у більш суворих вимогах до осіб, які бажають стати приватними виконавцями, ніж до кандидатів на посади державних виконавців.

Були запроваджені обмеження за сумами стягнення під час примусового виконання рішень судів. Недовіра ДВС до інституту приватних виконавців обумовлена неможливістю повного контролю і підпорядкування їх дій волі цього органу.

Законопроектom “Про внесення змін до деяких законів України щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших органів”² пропонується удосконалити процедуру здійснення примусового виконання рішень органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями. Зокрема, пропонується внести до ст.30 Закону “Про виконавче провадження” таку зміну: “Особливості виконання кількох виконавчих документів щодо одного боржника у разі перебування на виконанні у державного виконавця та приватного виконавця визначаються Міністерством юстиції України”. Переведення регулювання діяльності державних і приватних виконавців на рівень підзаконних актів державного органу, в системі якого знаходяться державні виконавці, створює умови для дискримінації приватних виконавців. Так, досить внести до Інструкції №512/5 від 2 квітня 2012р. положення про те, що органом ДВС відкрито виконавче провадження з примусового виконання рішень, визначених ч.2 ст.5 Закону (де є заборона для виконання рішень приватним виконавцем), приватний виконавець повинен передати відкритим ним провадження органу ДВС. Цей механізм позбавить приватних виконавців лівової частки роботи.

3. Процес виконання судових рішень, який базується на двох згаданих законах, а саме “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” та “Про виконавче провадження”, є **досить громіздким, надто формалізованим**, містить низку процедурних можливостей, що дозволяють боржникам ухилятися від виконання судових рішень. Він містить чимало положень, які можуть тлумачитися не на користь стягувача,

створюють можливості для впливу на виконавця і процес виконання судових рішень з боку органів державної влади та їх посадових осіб, а також самих боржників.

4. За експертними оцінками, законодавство з питань виконання судових рішень переважно стоїть на боці боржника. Йдеться насамперед про широке використання з боку боржників наданих цим Законом легальних форм впливу на процедуру виконання судового рішення (пов'язаних з участю понять і процедурою відводів у виконавчому провадженні, розстрочкою чи відстрочкою виконання рішення, процедурою зупинення стягнення, зупинення судом реалізації арештованого майна, банкрутством боржника, мораторієм на звернення стягнення на активи боржника, включенням державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що не підлягають приватизації тощо), використання яких призводить до суттєвого затягування процесу виконання судового рішення, робить його малоперспективним або дає можливість ухилитися від його виконання.

5. Незважаючи на те, що Закон містить чимало обов'язків боржника (зокрема утримуватися від вчинення дій, що унеможливають чи ускладнюють виконання рішення; допускати в установленому законом порядку виконавця до житла та іншого володіння, приміщень і сховищ, що належать йому або якими він користується, для проведення виконавчих дій; за рішеннями майнового характеру подати виконавцю протягом п'яти робочих днів з дня відкриття виконавчого провадження декларацію про доходи та майно боржника, зокрема про майно, яким він володіє спільно з іншими особами, про рахунки в банках чи інших фінансових установах, про майно, що перебуває в заставі (іпотеці) або в інших осіб, чи про кошти та майно, належні йому від інших осіб, за формою, встановленою Міністерством юстиції; повідомити виконавцю про зміну відомостей, зазначених у декларації про доходи та майно боржника, не пізніше наступного робочого дня з дня виникнення відповідної обставини; своєчасно з'являтися на вимогу виконавця; надавати пояснення за фактами невиконання рішень або законних вимог виконавця чи іншого порушення вимог законодавства про виконавче провадження), **однак реальних важелів впливу на боржника, механізмів притягнення його до відповідальності в разі невиконання зазначених обов'язків боржника у державного чи, тим більше, приватного виконавця практично немає або ж існують значні складнощі у їх застосуванні.**

По-перше, встановлення факту такого недобросовісного виконання боржником цих обов'язків – це надзвичайно складний процес, пов'язаний з необхідністю збору та оцінки доказів такої недобросовісності, ініціюванням відповідної судової процедури та вжиттям необхідних заходів. Тому у виконавця практично єдиним розхожим важелем залишається штраф, яким важко спонукати боржника до виконання дій, які несуть для нього набагато більш негативні наслідки, ніж такого роду грошова санкція. Відтак

² Реєстр. №8198 від 26 березня 2018р.



практично немає реальної відповідальності боржників за невиконання ними судових рішень.

Це простежується навіть у тому разі, коли суд приймає рішення, яке спонукає боржника не просто відшкодувати збитки чи сплатити певну суму стягувачу, а виконати певну дію. У цьому випадку вважалося, що таким дієвим засобом у разі повторного невиконання без поважних причин боржником рішення, якщо воно не може бути виконано без участі боржника, має слугувати передбачене ст.63 Закону “Про виконавче провадження” повноваження виконавця надіслати органу досудового розслідування повідомлення про вчинення боржником кримінального правопорушення. Однак це також не спонукає боржника до виконання рішення, оскільки нівелюється наступним приписом виконавцеві після такого повідомлення винести постанову про закінчення виконавчого провадження, що робить цей важіль впливу на боржника з боку виконавця малоефективним та призводить у підсумку фактично до втрати перспективи досягнення справедливості. Відтак прикладів притягнення боржників до відповідальності за ухилення від виконання судового рішення практично немає.

6. Зовсім невинувато великим і мало обґрунтованим виглядає перелік підстав, передбачених ст.37 Закону “Про виконавче провадження”, за якими виконавчий документ повертається стягувачу. Зокрема, серед таких підстав: відсутність у боржника майна, на яке може бути звернено стягнення, а здійснені виконавцем відповідно до цього Закону заходи з розшуку такого майна виявилися безрезультатними; коли в результаті вжитих виконавцем заходів неможливо встановити особу боржника, з’ясувати місцезнаходження боржника - юридичної особи, місце проживання, перебування боржника - фізичної особи (крім випадків, коли виконанню підлягають виконавчі документи про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, завданої каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров’я, у зв’язку з втратою годувальника, про відібрання дитини, а також виконавчі документи, за якими мають бути стягнуті кошти чи інше майно, та інші

виконавчі документи, що можуть бути виконані без участі боржника); коли у боржника немає визначеного виконавчим документом майна, яке він за виконавчим документом повинен передати стягувачу в натурі; коли боржник - фізична особа (крім випадків, коли виконанню підлягають виконавчі документи про стягнення аліментів, відшкодування шкоди, завданої каліцтвом чи іншим ушкодженням здоров’я, у зв’язку з втратою годувальника, а також виконавчі документи про відібрання дитини) чи транспортні засоби боржника, розшук яких здійснювався поліцією, не виявлені протягом року з дня оголошення розшуку; коли законом встановлено заборону щодо звернення стягнення на майно чи кошти боржника, якщо в нього немає іншого майна чи коштів, на які можливо звернути стягнення, а також щодо проведення інших виконавчих дій стосовно боржника, що виключає можливість виконання відповідного рішення; коли запроваджено тимчасову адміністрацію банку-боржника, крім рішень немайнового характеру.

З часу повернення стягувачу виконавчого листа виконання такого судового рішення виглядає абсолютно безперспективним. Відтепер лише сам боржник має слідувати за тим, коли у нього [боржника] зникнуть обставини, що унеможливлювали виконання судового рішення, і коли стягувач зможе повторно пред’явити виконавчий документ до виконання протягом строків, встановлених ст.12 Закону “Про виконавче провадження”. Однак стягувач має дуже обмежені можливості отримання інформації про зміни матеріального становища боржника.

7. Проблема визначення юрисдикції виконання судових рішень під час об’єднання виконавчих проваджень у зведені. На сьогодні чимала кількість такого роду позовних проваджень розглядаються господарськими, адміністративними та судами загальної юрисдикції, включаючи відповідно Велику палату, Касаційний адміністративний суд і Касаційний цивільний суд.

8. Більше двох років (з 21 грудня 2016р.) діяло положення ч.2 ст.26 Закону “Про виконавче провадження”, згідно з яким для примусового виконання рішення стягувач мав сплатити авансовий внесок у розмірі 2% суми, що підлягає стягненню, але не більше 10 мінімальних розмірів заробітної плати, а за рішенням немайнового характеру та рішень про забезпечення позову – в розмірі одного мінімального розміру заробітної плати з боржника - фізичної особи та в розмірі двох мінімальних розмірів заробітної плати з боржника - юридичної особи. Лише 15 травня 2019р. Конституційний Суд визнав це положення неконституційним, зазначивши, що покладення на стягувача фінансового тягаря забезпечувати функціонування впровадженої державою системи виконання судових рішень “не гарантує доступу для кожної такої особи до вказаної системи, отже, не забезпечує в усіх випадках і за будь-яких умов повного та своєчасного виконання цього рішення, його обов’язковості”.

9. Усуненню окремих з цих недоліків мав би слугувати проект закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми

заборгованості держави за рішеннями судів”³, внесений з метою “удосконалення механізму забезпечення права особи на виконання рішення суду, боржником за яким є держава, підвищення ефективності системи погашення боргів держави за рішеннями національних судів”. Однак закладені в цьому проекті механізми не містять комплексних підходів до вирішення проблем, які намітилися у сфері виконання судових рішень. Так, зокрема, законопроектом передбачено встановлення обмеження компенсації за тривалістю невиконання рішення національного суду щодо держави в розмірі 10% присудженої суми, але не більше однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день виплати⁴. Не менш “серйозною” новелою є положення про те, що “Не вистребувані протягом року відшкодування належно повідомленими Стягувачами перераховуються до Державного бюджету України відповідно до Закону України “Про виконавче провадження” за наявності документального підтвердження такого повідомлення”.

Пропонуються зміни до статей 4, 5 та 7 Закону “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, якими запроваджуються більш тривалі, порівняно з існуючими, строки повідомлення та опублікування відомостей про остаточне рішення ЄСПЛ у справі проти України та нові строки повідомлення особи про подачу відповідної заяви про виплату відшкодування тощо, що призведе до більш тривалих термінів виконання рішень ЄСПЛ.

Автори цього законопроекту запропонували зміни до Закону “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, якими передбачили створення механізмів вжиття заходів загального характеру на виконання Пілотного рішення. З цією метою Кабінет Міністрів мав би упродовж двох місяців з часу прийняття Пілотного рішення утворити Міжвідомчу робочу групу з вирішення структурної проблеми, констатованої у Пілотному рішенні. А остання мала б упродовж трьох місяців підготувати та подати на затвердження Кабінету Міністрів план заходів з виконання Пілотного рішення та пропозиції до закону про державний бюджет на фінансування визначених планом заходів видатків. Однак варто зазначити, що створення такого роду органів належить не до компетенції Парламенту, а до компетенції Уряду.

Цим проектом пропонується також внести зміни до Закону “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”, якими запровадити виконання рішень суду в порядку такої черговості: до першої черги належать рішення судів про пенсійні та соціальні виплати, про відшкодування збитків і шкоди, завданих унаслідок каліцтва або іншого ушкодження здоров’я, а також у зв’язку з втратою годувальника; до другої черги – рішення судів, пов’язані з трудовими правовідносинами; до третьої – усі інші рішення

судів. За умови, що вимоги стягувачів кожної наступної черги задовольняються після задоволення в повному обсязі вимог стягувачів попередньої черги.

Запропоновано створити також Наглядову комісію з питань виконання рішень судів щодо держави в Міністерстві юстиції України для розгляду питань, що виникають під час виконання державними виконавцями рішень судів щодо держави.

Цілком очевидно, що вирішити кардинально проблему невиконання навіть рішень ЄСПЛ ці зміни не можуть, що власне цілком очевидно проглядається у дорученні Кабінету Міністрів “передбачати у проектах Державного бюджету України на 2019р. та наступні роки видатки у розмірі, достатньому для фінансування бюджетної програми на забезпечення виконання рішень суду, **виходячи з можливостей державного бюджету**”⁵.

10. Цілий пласт проблем пов’язаний з організацією роботи державних виконавців, їх надмірним і нерівномірним навантаженням, комп’ютеризацією робочих місць, недоліками у взаємодії виконавців з іншими державними та недержавними установами, кадровими проблемами (підготовкою за спеціалізацією), втратою виконавчих документів (взаємодією відділів ДВС з судами в частині поштових адрес, їх зміни), порядком розгляду скарг громадян (чергами і годинами прийому), діючою на сьогодні системою контролю за діями державних виконавців. Усі вони мають бути ретельно селекціоновані та усунуті.

3.2. МОРАТОРІЙ НА ПРИМУСОВУ РЕАЛІЗАЦІЮ МАЙНА

Стихийний перехід до засад ринкової економіки після здобуття Україною незалежності, помилки та зловживання у процесі роздержавлення державних підприємств, запізнення з реалізацією програм санації державних підприємств, застарілі технології, низький рівень менеджменту державними підприємствами призвів до загрози масового вивільнення працівників цих підприємств, банкрутств і соціальних катаклізмів. На цьому тлі запровадження мораторіїв уявлялося засобом забезпечення економічної безпеки, утримання соціальної стабільності на підприємствах державного сектору економіки в умовах стагнації економіки. У результаті з 2001р. в Україні за тих чи інших обставин було запроваджено низку мораторіїв, які забороняють примусовий продаж майна державних підприємств, а тим самим унеможливають виконання судових рішень проти таких підприємств.

Мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств передбачений кількома законами України.

1. Початок процесу запровадження мораторію покладений Законом “Про введення мораторію на примусову реалізацію майна” від 29 листопада 2001р. зі змінами, внесеними у 2004р., 2011р. і 2015р.,

³ Реєстр. №8533 від 27 червня 2018р., ініціатори народні депутати України Р.Сидорович, І.Алексєєв, С.Алексєєв.

⁴ Станом на липень 2019р., ця сума становить 3 723 грн., що приблизно дорівнює €111,27.

⁵ Напівжирне виділення авторів доповіді.

чинний. Цей Закон з метою забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави **запровадив мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств і господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25% “до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна” (ст.1).**

Примусовою реалізацією майна підприємств цей Закон визначив відчуження об’єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, що забезпечують ведення виробничої діяльності цими підприємствами, а також акцій (часток, паїв), що належать державі в майні інших господарських товариств і передані до статутних капіталів цих підприємств, якщо таке відчуження здійснюється шляхом: звернення стягнення на майно боржника за рішеннями, що підлягають виконанню Державною виконавчою службою, **крім рішень щодо виплати заробітної плати та інших виплат, що належать працівнику у зв’язку з трудовими відносинами**, та рішень щодо зобов’язань боржника з перерахування фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування заборгованості зі сплати внесків до цих фондів, яка виникла до 1 січня 2011р., та з перерахування органам Пенсійного фонду України заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Кабінету Міністрів цим Законом було запропоновано в місячний термін подати в установленому порядку законопроект про внесення змін до законів України “Про виконавче провадження”, “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом”, в якому передбачити вдосконалення згаданого механізму примусової реалізації майна підприємств.

2. Закон “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу” від 23 червня 2005р., чинний.

Дія цього Закону поширювалася на підприємства паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) (гірничі підприємства (шахти, рудники, копальні, кар’єри, розрізи, збагачувальні фабрики), газодобувні підприємства, котельні, підключені до магістральних теплових мереж, а також підприємства, які на дату виникнення заборгованості мали ліцензію хоча б з одного виду діяльності, передбачену цим Законом, а саме: виробництва електричної енергії; передачі електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами; передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами; постачання електричної енергії за регульованим тарифом; оптового постачання електричної енергії; транспортування природного газу магістральними трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу розподільними трубопроводами; транспортування

нафтопродуктів магістральними трубопроводами; постачання природного газу за регульованим тарифом), а також інших учасників розрахунків, які мали або перед якими була заборгованість, що виникла внаслідок неповних розрахунків за енергоносіями.

Якщо державне, комунальне підприємство або господарське товариство, у статутному фонді якого частка держави становила не менше 50% і яке було підприємством ПЕК, перебувало у процедурі банкрутства (підготовче, попереднє засідання, стадія розпорядження майном або санації підприємства), особа, що виконувала функції управління таким підприємством-боржником, була зобов’язана в термін, визначений цим Законом, здійснити заходи для внесення підприємства-боржника до Реєстру підприємств ПЕК і на нього поширювалися механізми погашення заборгованості, встановлені цим Законом, а саме: внесення підприємства ПЕК до Реєстру було визнано підставою для повернення господарським судом без розгляду заяви про порушення провадження у справі про банкрутство (п.3.7. Закону). Суддя господарського суду мав повернути заяву про порушення справи про банкрутство, якщо підприємство ПЕК було внесено до Реєстру, про що виносилася відповідна ухвала.

На строк участі підприємства ПЕК у процедурі погашення заборгованості підлягали зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо цього підприємства зі стягнення заборгованості, яка виникла до 1 січня 2013р., що підлягали виконанню в порядку, встановленому Законом “Про виконавче провадження”, **крім рішень про виплату заробітної плати, вихідної допомоги, інших виплат (компенсацій), що належали працівнику у зв’язку з трудовими відносинами, відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров’я або смертю, стягнення аліментів, та рішень про стягнення заборгованості зі сплати внесків до фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, яка виникла до 1 січня 2011р., і заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування до органів Пенсійного фонду.**

Під час примусового виконання рішень суду про стягнення заборгованості підприємств ПЕК зі сплати внесків до фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування, яка виникла до 1 січня 2011р., і заборгованості цих підприємств зі сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування до органів Пенсійного фонду стягнення на основні засоби, що використовувалися у процесі виробництва, було звертати заборонено.

До закінчення процедури погашення заборгованості господарським судом Законом заборонено розглядати клопотання про відкриття процедури санації, визнання підприємства-боржника банкрутом і відкриття ліквідаційної процедури (абз.8 п.4.1 ст.4 Закону).

Першою редакцією вказаного Закону було встановлено, що строк дії процедури погашення заборгованості підприємствами ПЕК не повинен перевищувати дев'яти місяців з дня видання Міністерством палива та енергетики наказу про затвердження переліку підприємств ПЕК, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості (п.3.4 ст.3 Закону). У 2006р. ця процедура подовжена до 31 грудня 2006р. (Закон “Про внесення зміни до статті 3 Закону України “Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу””), а з тим з регулярною послідовністю на наступні періоди.

Рішенням КСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України) було встановлено, що визнання Законом “**Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України**” правових актів такими, що втратили чинність, зупинення їх дії, внесення до них змін і доповнень стосовно закріплених у них прав і свобод людини і громадянина Конституційний Суд вважає скасуванням або обмеженням цих прав і свобод.

3. У 2016р. Законом від 20 грудня “Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції” (у 2018р. прийнята уточнена редакція цього Закону, який має назву “Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене в районі відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, проведення антитерористичної операції” від 18 жовтня 2018р.) запроваджено мораторій на звернення стягнення на активи за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, розміщених на території проведення АТО у Донецькій та Луганській областях, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та затвердження передавального акта щодо цього майна Товариству як правонаступнику прав і обов'язків зазначених підприємств до проведення відповідно до законодавства інвентаризації і оцінки майна.

Цей мораторій має втратити чинність після проведення відповідно до законодавства інвентаризації і оцінки майна таких підприємств та затвердження передавального акта щодо цього майна Товариству, але не пізніше ніж через шість місяців з дня припинення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ та відновлення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Відповідні зміни, внесені до Розділу XIII “Прикінцеві та перехідні положення” Закону “Про виконавче

провадження”, передбачають, що на період дії мораторію підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо звернення стягнення на активи публічного акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100% акцій якого належать державі, за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене на території проведення АТО, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Росії у Донецькій та Луганській областях, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

4. Законом “Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств” від 13 квітня 2017р. запроваджений мораторій на відчуження майна вугледобувних підприємств. Так, згідно зі ст.1 цього Закону тимчасово, до 1 січня 2022р., підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, які підлягають виконанню в порядку, встановленому Законом “Про виконавче провадження”, знімаються арешти та заборони відчуження майна в таких виконавчих провадженнях, крім рішень про виплату заробітної плати, вихідної допомоги, інших виплат (компенсацій), що належать працівнику у зв'язку з трудовими відносинами, відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, стягнення аліментів та рішень про стягнення заборгованості зі сплати внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Справи про банкрутство державних вугледобувних підприємств до 1 січня 2022р., згідно з цим Законом, не можуть порушуватись. Провадження у справах про банкрутство державних вугледобувних підприємств, порушені до дня набуття чинності цим Законом, підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника.

5. 12 липня 2018р. прийнятий Закон “Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну “Укроборонпром” перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку”. Цим Законом внесені зміни до чинного законодавства (зокрема, до законів “Про заставу”, “Про міжнародне приватне право”, “Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну “Укроборонпром” та забезпечення їх стабільного розвитку”, “Про виконавче провадження”, якими заборонене примусове виконання рішень щодо стягнення заборгованості стосовно зобов'язань щодо стягнення заборгованості, де кредитором (стягувачем) є юридична особа держави-агресора та/або держави окупанта або юридична

особа з іноземними інвестиціями чи іноземне підприємство держави-агресора та/або держави-окупанта, а боржником – підприємство оборонно-промислового комплексу (ОПК), внесене до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. Відповідно підлягають зупиненню вже відкриті та не допускаються до відкриття нові виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства ОПК, а також не допускається провадження у справі про банкрутство підприємств ОПК. Цей Закон передбачив, що в Україні не можуть бути визнані та виконані рішення іноземних судів у справах щодо стягнення заборгованості з підприємства ОПК.

3.3. СОЦІАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

1. Закон “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” від 28 лютого 1991р. встановив основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я та соціального захисту потерпілого населення. Він передбачив досить значні соціальні виплати чорнобильцям, серед яких найбільш складними для виконання виявилися пенсійні виплати, оскільки їх розмір був майже в 10 разів більший від мінімальної пенсії.

Уже в 1997-1998рр. виконання цього Закону почало пробуксовувати, виявилася економічна неспроможність держави повною мірою забезпечувати надані ним пільги та компенсації. Це призвело до численних мітингів і демонстрацій та лавини судових позовів, насамперед до Пенсійного фонду, з метою захисту прав чорнобильців у судовому порядку. У 2011р. таких позовів було понад 240 тис., понад 14 тис. чорнобильців отримали підвищені пенсії на основі цих рішень. Однак пенсійні фонди почали відмовляти в наданні чорнобильцям довідок про нарахування заробітних плат останніх років, через що чорнобильці не могли подавати позови. З іншого боку, відсутність у бюджеті відповідних коштів (за деякими оцінками, у 2011р. необхідна щорічна сума на потреби всіх пільговиків складала понад 170 млрд. грн., з яких 6,6 млрд. – на чорнобильців) призвела до масового невиконання судових рішень і до численних спроб перегляду та скасування значної частини пільг для зазначеної категорії осіб. Причому цей Закон від самого початку передбачив механізми захисту від спроб зниження соціальних гарантій. Так, ст.64 Закону передбачала фінансування витрат, пов'язаних з реалізацією цього Закону, за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством. Згідно зі ст.71 дія положень цього Закону не могла призупинятися іншими законами, крім законів про внесення змін до цього Закону. У ст.70 наголошувалось, що громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, мають право захищати у відповідних державних, судових органах свої законні інтереси та інтереси своїх дітей.

З боку держави неодноразово вживалися заходи з метою приведення виплат чорнобильцям до економічних можливостей держави. Найбільш поширеною формою було скасування пільг і компенсацій законами про державний бюджет на відповідні роки. Під правове обґрунтування цих заходів було змінено навіть погляд на правовий постулат, згідно з яким не допускалися зміни чи скасування дії законів про пільги та компенсації положеннями закону про державний бюджет. З певного періоду така практика стала систематичною. Зміни до бюджету в цій частині у 2001р., 2002р., 2005р., 2007р., 2008р., 2010р., 2011р. стали предметом розгляду Конституційного Суду.

Рішенням КСУ №5 від 20 березня 2002р. за конституційними поданнями 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону “Про Державний бюджет України на 2001р.” та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 ч.1 ст.58 Закону “Про Державний бюджет України на 2001р.” і підпункту 1 п.1 Закону “Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів” (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій) від 20 березня 2002р. було наголошено на **недопустимості скасування окремих пільг, компенсацій та гарантій особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки “відповідно до ст.16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов'язком держави. Одним із тяжких наслідків аварії на ЧАЕС стала втрата здоров'я громадянами. Законами України таких громадян віднесено до відповідних категорій, вони потребують відновлення втраченого здоров'я, постійної медичної допомоги та соціального захисту з боку держави” (п.4 мотивувальної частини).**

Рада з вивчення продуктивних сил Національної Академії наук України здійснила аналіз ефективності і соціальної справедливості наявної в Україні системи надання пільг, який засвідчив, що система зазначених пільг була сформована без узгодження з чинним законодавством та без урахування особливостей економічних процесів, що посилює соціальну несправедливість, оскільки для найбільш уразливих верств населення встановлено найменше пільг. Водночас надмірне розширення кола пільговиків призвело до знецінення самої ідеї їх надання тим категоріям населення, які мають найбільші заслуги перед суспільством. Рада дійшла висновку, що оскільки пільги не виконують функції соціального захисту найбільш нужденних верств населення, доцільно замінити їх на адресну соціальну допомогу.

У Рішенні №8 від 11 жовтня 2005р. у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання суддів, КСУ зокрема, встановив, що Закон “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” визначає основні положення щодо реалізації

конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я, оскільки відповідно до ст.50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Конституційний Суд неодноразово констатував, що Конституція та закони України виокремлюють певні категорії громадян України, які потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави (абзаци 11, 14 п.5 мотивувальної частини).

У 2007р. Рішенням КСУ №6 від 9 липня 2007р. за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, ч.2 ст.56, ч.2 ст.62, ч.1 ст.66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст.71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.” (справа про соціальні гарантії громадян) було визнано неконституційними цілу низку статей Закону України “Про Державний бюджет України на 2007р.”.

Законом “Про Державний бюджет на 2011р.” було встановлено, що у 2011р. норми і положення статей 39, 50-52, 54 Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011р.

Поширеною практикою стало скасування чи зміна встановлених пільг окремими законодавчими актами.

Законом “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України”, прийнятим 28 грудня 2014р., було зроблено спробу скасувати частину пільг і знизити навантаження на бюджет.

Конституційний Суд, розглянувши подання 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 п.4 розділу I Закону “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2014р. народних депутатів, у своєму Рішенні №6 від 17 липня 2018р. зазначив: “Встановлення у законах України пільг, компенсацій та гарантій громадянам України, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, обумовлено виконанням державою свого конституційного обов'язку, передбаченого ст.16 Основного Закону України, щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу. Такі пільги, компенсації та гарантії є особливою формою відшкодування завданої шкоди вказаній категорії громадян, а тому скасування чи обмеження цих пільг, компенсацій і гарантій без рівноцінної їх заміни свідчитиме про відступ держави від її конституційного обов'язку”. А тому “Скасування пільг, компенсацій та гарантій не відповідає конституційному обов'язку держави, передбаченому у ст.16 Основного Закону України, щодо осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тому пільги, компенсації та гарантії є

такими, що захищені Конституцією України від негативних наслідків для цієї категорії осіб при внесенні змін до законодавства України”.

2. Майже аналогічною була ситуація з реалізацією положень законів “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” (прийнятий в 1992р.) та “Про соціальний захист дітей війни” (прийнятий у 2005р.). Для виконання вказаних законів у 2011р. була необхідна сума близько 20 млрд. грн., що зумовило прийняття змін до цих законів Законом “Про Державний бюджет на 2011р.”, відповідно до п.4 якого розділу VII “Прикінцеві положення” у 2011р. норми і положення статей 39, 50, 51, 52, 54 Закону “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, ст.6 Закону “Про соціальний захист дітей війни”, статей 14, 22, 37 та ч.3 ст.43 Закону “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” застосовуються у порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів виходячи з наявного фінансового ресурсу бюджету Пенсійного фонду України на 2011р.

Це питання стало предметом розгляду КСУ справи №1-42 щодо відповідності Конституції України (конституційності) п.4 розділу VII “Прикінцеві положення” Закону України “Про Державний бюджет України на 2011р.”, яким визначено, що розміри соціальних виплат залежать від соціально-економічних можливостей держави, проте мають забезпечувати конституційне право кожного на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, гарантоване ст.48 Конституції України (Рішення №20 від 26 грудня 2011р.).

Зважаючи на свої попередні рішення №9 від 19 червня 2001р., №20 від 8 жовтня 2008р., ст.22 Загальної декларації прав людини розміри соціальних виплат і допомоги встановлюються з урахуванням фінансових можливостей держави, рішення Європейського суду з прав людини від 9 жовтня 1979р. у справі “Ейрі проти Ірландії”, у справі “Кіартан Асмундсон проти Ісландії” від 12 жовтня 2004р. Конституційний Суд України визнав, що передбачені законами соціально-економічні права не є абсолютними, що “Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів з метою збереження балансу інтересів усього суспільства. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з ч.1 ст.17 Конституції України, є найважливішою функцією держави. Водночас зміст основного права не може бути порушений. Неприпустимим також є встановлення такого правового регулювання, відповідно до якого розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в ч.3 ст.46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме ст.21 Конституції України”.

Національне законодавство, що регулює відповідальність держави перед позивачами¹

1. ЗАКони УКРАЇНИ

1991р.	
28 лютого	Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи
2000р.	
17 лютого	Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів (з наступними змінами)
7 грудня	Про Державний бюджет України на 2001р.
2001р.	
29 листопада	Про введення мораторію на примусову реалізацію майна
2005р.	
23 червня	Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу
2006р.	
23 лютого	Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини
21 грудня	Про Державний бюджет України на 2007р.
2007р.	
28 грудня	Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України
2010р.	
23 грудня	Про Державний бюджет на 2011р.
2012р.	
5 червня	Про гарантії держави щодо виконання судових рішень
2014р.	
28 грудня	Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України
2016р.	
2 червня	Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (з наступними змінами)
	Про виконавче провадження (з наступними змінами)
20 грудня	Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції
2017р.	
13 квітня	Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств
2018р.	
12 липня	Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну "Укроборонпром" перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку
18 жовтня	Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене в районі відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, проведення антитерористичної операції

¹ Документи розподілені на групи та в межах групи розташовані у хронологічному порядку.

2. РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

2002р.	
№5 від 20 березня	Рішення у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 58, 60 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пунктів 2, 3, 4, 5, 8, 9 ч.1 ст.58 Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” і підпункту 1 п.1 Закону України “Про деякі заходи щодо економії бюджетних коштів” (справа щодо пільг, компенсацій і гарантій)
2005р.	
№8 від 11 жовтня	Рішення у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого п.13 розділу XV “Прикінцеві положення” Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України “Про статус суддів” (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання)
2007р.	
№6 від 9 липня	Рішення у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, ч.2 ст.56, ч.2 ст.62, ч.1 ст.66, пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46 ст.71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік”
2008р.	
№10 від 22 травня	Рішення у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст.65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, п.3 розділу III Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст.67 розділу I, пунктів 1-4, 6-22, 24-100 розділу II Закону України “Про Державний бюджет України на 2008р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (справа щодо предмета та змісту закону про Державний бюджет України)
2018р.	
№6 від 16 липня	Рішення у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) підпунктів 2-7, 12 та 14 п.4 розділу I Закону України “Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2014р. №76-VIII
2019р.	
№2 (другий сенат) від 15 травня	Рішення у справі №3-368/2018(5259/18) за конституційною скаргою Хліпальської Віри Василівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2 ст.26 Закону України “Про виконавче провадження” (щодо забезпечення державою виконання судового рішення)

3. АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

2004р.	
Постанова №554 від 29 квітня	Про затвердження Порядку використання коштів виконавчого провадження
2016р.	
Постанова №643 від 8 вересня	Про затвердження Порядку виплати винагород державним виконавцям та їх розмірів і розміру основної винагороди приватного виконавця
2017р.	
Розпорядження №275 від 3 квітня	Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017р.

4. ВІДОМЧІ АКТИ

2012р.	
Наказ Мін'юсту №512/5 від 2 квітня	Інструкція з організації проведення виконавчих дій
2016р.	
Наказ Мін'юсту №2432/5 від 5 серпня, зареєстровано в Мін'юсті 12 серпня за №1126/29256	Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження
Наказ Мін'юсту №3005/5 від 21 жовтня, зареєстровано в Мін'юсті 7 листопада за №1441/29571	Спеціальні вимоги до рівня професійної компетентності державних виконавців та керівників органів виконавчої служби
2017р.	
Наказ Мін'юсту №3791/5 від 27 листопада, зареєстровано в Мін'юсті 28 листопада за №1442/31310	Положення про Дисциплінарну комісію приватних виконавців
Наказ Мін'юсту №3792/5 від 27 листопада, зареєстровано в Мін'юсті 28 листопада №1443/31311	Положення про Кваліфікаційну комісію приватних виконавців

4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ З ПОДОЛАННЯ ПРИЧИН НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

4.1. ЗАГАЛЬНІ ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

4.1.1. Соціально-політичні причини

Найзагальнішою причиною є живуча традиція нашого суспільства, яка полягає, з одного боку, в декларуванні поваги до права, а відтак і до справедливого правосуддя з боку органів влади, посадових осіб, а з іншого – у відсутності поваги до суду та культури виконання судових рішень, використання їх як інструменту для досягнення корисливих інтересів, для боротьби з політичними опонентами чи конкурентами в бізнес-середовищі. Цьому значною мірою сприяли зростання корумпованості судової влади останніми роками, посилення впливу з боку влади на суди і суддів, розширення практики замовних судових рішень. Усе перелічене зумовило **суто формальне існування** на рівні Конституції і законодавчих актів України правових ідеалів і засад, властивих європейській правовій традиції (принципу верховенства права, гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, принципу справедливого судочинства, який полягає в незалежності суду та суддів, рівності всіх перед судом, а також обов'язковості судового рішення (ст.129 Конституції України)), які, однак, не знаходили належної реалізації у практиці застосування права.

Як наслідок, склалася ситуація, коли майже тотальна відмова від добровільного виконання судових рішень з боку боржників мало турбувала органи державної влади та їх посадових осіб, завжди була відомчою, а не загальнодержавною, проблемою. При цьому паралельно існувала система вибіркового виконання окремих судових рішень, важливих для органів державної влади чи тих, за якими стояли впливові особи.

Ратифікація Україною в 1997р. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950р. та визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) зумовили необхідність виконання його обов'язкових рішень. Унаслідок намагань української влади виконати ці рішення утворилися паралельні системи виконання рішень: з одного боку, рішень ЄСПЛ, а з іншого – рішень національних

судів. Ця додаткова система виконання судових рішень закріплена в Законі “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, прийнятому 23 лютого 2006р. У Законі встановлені порядок інформування про прийняте ЄСПЛ рішення, порядок його опублікування, відкриття виконавчого провадження та порядок виплати стягувачу відшкодування за рахунок коштів державного бюджету (для цього був передбачений тримісячний строк).

Таким чином, громадяни, які звернулися до ЄСПЛ і отримали відповідне рішення на їх користь, мали можливість у пріоритетному порядку отримати відповідне відшкодування. Для всіх інших стягувачів продовжував діяти звичайний порядок стягнення заборгованості відповідно до процедури виконавчого провадження, передбаченої Законом “Про виконавче провадження”. Така ситуація тривала до того часу, поки не стала очевидною невідповідність двох паралельних систем виконання судових рішень. Тоді 5 червня 2012р. був прийнятий Закон “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”, яким була зроблена спроба запровадити гарантії держави щодо виконання усіх судових рішень та виконавчих документів, боржниками за якими є: державний орган; державні підприємство, установа, організація; юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства. Алгоритм виконання судових рішень за цим Законом є аналогічним, встановленим для виконання рішень ЄСПЛ.

4.1.2. Економічно-фінансові причини

Верховна Рада України упродовж багатьох років приймала законодавчі акти, якими надаються пільги різним категоріям пенсіонерів, “дітям війни”, особам, постраждалим унаслідок Чорнобильської катастрофи, без урахування фінансових можливостей держави, які, як правило, не враховували позицію Уряду та висновки фінансової експертизи. У результаті держава була неспроможна економічно та фінансово забезпечити виконання цих законодавчих актів, що вело до зупинення їх дії часто в неправовий спосіб, що спричиняло ініціювання численних судових позовів і винесення не вигідних для держави судових рішень.

4.1.3. Організаційно-правові причини

Виконання судових рішень у різні часи існування української держави було організовано по-різному. Починаючи з 1973р. виконання судових рішень покладалося на судових виконавців. При цьому виконавче провадження вважалося частиною судового процесу, а сам суддя здійснював контроль за процесуальними діями судових виконавців. Зважаючи на авторитарну систему влади, що позначалося і на системі правосуддя, судові рішення виконувались своєчасно під страхом застосування не лише жорстких адміністративних, але й кримінальних покарань. Тому питання проблемності виконання судових рішень було не надто актуальним.

Після проголошення Україною незалежності в 1998р. був прийнятий Закон “Про державну виконавчу службу”, а в 1999р. – “Про виконавче провадження”. Відповідно до цих законів Державна виконавча служба була покликана здійснювати примусове виконання рішень судів та інших органів в Україні. Ці закони розпочали масштабне реформування всієї системи виконавчого провадження і були великим кроком у розвитку виконання судових рішень. Проте 20-річний досвід діяльності Державної виконавчої служби виявив чималу низку проблем, які є свідченням того, що українській державі так і не вдалося створити ефективну і життєздатну систему виконання судових рішень, яка гарантувала б кожному, хто проживає в Україні, право на справедливий суд.

4.2. ПРИЧИНИ НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У СОЦІАЛЬНИХ СПОРАХ

Аналіз судових рішень у соціальних спорах дає змогу виокремити кілька причин їх невиконання першого та другого рівня. Причинами (підставами) невиконання відповідних рішень виявилися: відсутність фінансування, неналежне виконання органами державної влади їх повноважень, строки виконавчого провадження, недоліки нормативного регулювання. Однак з аналізу відповідних рішень можна встановити лише причину ухвалення рішення у конкретному спорі, проте не причини їх подальшого невиконання, адже така інформація може бути надана лише на підставі аналізу конкретних документів виконавчого провадження. Достеменно можна встановити лише головну причину першого рівня для всіх соціальних спорів.

Відсутність достатнього бюджетного фінансування

Загалом ситуація, що склалася у сфері здійснення соціальних виплат, може бути зведена до наступної моделі. На першому етапі держава приймає необґрунтоване з економічної точки зору законодавство, яке гарантує великі пільги та різноманітні види виплат широким категоріям громадян (дітям війни; особам, постраждалим унаслідок аварії на ЧАЕС; внутрішньо переміщеним особам та ін.), не враховуючи реального

стану системи бюджетного фінансування. Надалі держава починає відчувати брак коштів та стає не спроможною здійснювати відповідні виплати. Для владнання ситуації розпочинають вживатися екстрені заходи у вигляді обмежень дії положень законів, які надають пільги широким категоріям громадян, або ж за допомогою прийняття нового бюджетного законодавства чи підзаконних нормативно-правових актів, що дозволяє на деякий час зменшити кількість і розмір виплат. Зменшення обсягу соціальних виплат обурює громадян і спонукає до подання звернень до Конституційного Суду, який своїми рішеннями визнає неконституційними положення законодавства, що зменшують обсяг відповідних соціальних гарантій. Як наслідок, до судів починають масово звертатися особи з позовами до державних органів з підстав нарахування занижених розмірів соціальних виплат через неправильне застосування положень законодавства, здійснення нарахування на підставі підзаконних нормативно-правових актів, що встановлюють менший обсяг гарантій, замість застосування норм закону, продовження нарахування виплат у меншому розмірі після визнання положень закону неконституційними тощо. На цьому етапі ми отримуємо велику кількість судових рішень проти держави у соціальних спорах, що підлягають примусовому виконанню, однак держава, як і раніше, відчуває брак коштів для здійснення відповідних виплат тепер уже на підставі судових рішень. Пік кількості ухвалених судових рішень проти держави у соціальних спорах припадає на 2011р.

Таким чином, головною причиною невиконання судових рішень першого рівня у соціальних спорах, є відсутність достатніх бюджетних асигнувань для здійснення соціальних виплат.

Складне нормативно-правове регулювання

Аналіз судових рішень за окремими групами соціальних спорів дає підстави зробити висновок, що нормативно-правове регулювання зазначеної сфери є переобтяженим. Як свідчить дослідження, починаючи з 2007р. кількість нормативно-правових актів у цій сфері невинно зростала, що зумовлене передусім намаганням держави обмежити обсяг і розмір соціальних виплат шляхом прийняття підзаконних нормативно-правових актів, ухвалення законів, які блокували здійснення зазначених виплат на певні періоди часу, що в подальшому визнавалися неконституційними. Така нестабільність правового регулювання, безперечно, мала наслідком ускладнення застосування норм законодавства відповідними органами державної влади, що на практиці призводило до неправильних нарахувань і породжувало нові судові процеси.

Отже, необхідним вбачається ревізія та уніфікація нормативно-правових актів у цій сфері правового регулювання з метою підвищення ефективності їх застосування.

Значна кількість пільг, що надаються окремим групам громадян

Однією з причин невиконання судових рішень другого рівня можна вважати відсутність поміркованої політики держави щодо визначення категорій осіб, яким надаються пільги. Число громадян, які мають право на допомогу від держави, невинно зростає мірою прийняття популярних, однак економічно необґрунтованих нормативно-правових актів за відсутності належних бюджетних асигнувань. Зазначене дослідження було зосереджене на таких категоріях осіб: діти війни; особи, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС; особи з інвалідністю; пенсіонери. Проте вже зараз з'являються нові категорії пільговиків, що обумовлене сучасними подіями на Сході України, наприклад, учасники АТО та внутрішньо переміщені особи, причому надання зазначеним громадянам пільг інколи не обґрунтовується з економічної точки зору та гроші на їх підтримку не закладаються або на недостатньому рівні закладаються до державного бюджету.

Наразі нагальною є потреба перегляду політики держави в частині категорій громадян, яким надаються різні види пільг, з точки зору економічної обґрунтованості останніх та спроможності держави на належному рівні гарантувати відповідні зобов'язання.

Для реалізації відповідного завдання слід зменшити обсяг соціальних виплат та поставити його в залежність від наявних бюджетних асигнувань, що має визначатися Кабінетом Міністрів України.

Зазначене в цілому узгоджується із практикою ЄСПЛ, який у своєму рішенні у справі *“Velikoda and Others v. Ukraine”*, розглядаючи питання про зменшення обсягу виплат заявниці як ліквідатору наслідків аварії на ЧАЕС, зазначив, що зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. За відсутності будь-яких доказів протилежного та визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між правами, що є предметом спору, та економічною політикою, ЄСПЛ не вважає, що таке зменшення було непропорційним легітимній меті або що воно поклало надмірний тягар на заявницю¹.

Вади судових рішень, що ускладнюють їх примусове виконання

Однією з проблем виконання судових рішень у соціальних спорах є якість таких рішень. У цьому контексті слід відзначити недостатній рівень мотивувальної частини проаналізованих рішень, що загалом зводиться до дублювання тексту нормативно-правових актів без наведення будь-якої логіки міркувань і розрахунків, що відбивається на авторитеті судових

рішень, а також може призвести до нерозуміння органами державної влади, зобов'язаними здійснити перерахунок виплат, логіки судді під час ухвалення судового рішення. Водночас головною проблемою у цьому контексті є невизначення суддями конкретного розміру стягнення у резолютивній частині судового рішення, натомість остання містить лише загальне формулювання щодо зобов'язання відповідного органу здійснити перерахунок виплат без визначення точної суми таких виплат та вказівки на необхідність її стягнення.

Відсутність у резолютивній частині вказівки на необхідність стягнення нарахованих сум найчастіше пояснюється неможливістю суду виходити за межі позовних вимог, викладених позивачем у позовній заяві. У зв'язку з цим, у тих випадках, коли останній просить у позовній заяві винятково здійснити перерахунок, не зазначаючи про необхідність стягнення, то суд також обмежується у резолютивній частині рішення винятково вказівкою на зобов'язання здійснити перерахунок.

Часто органи державної влади не здійснюють відповідний перерахунок, посилаючись, знову ж таки, на відсутність достатньої кількості коштів. Проте навіть у тому випадку, коли управління Пенсійного фонду або управління праці та соціального захисту населення і здійснюють зазначений перерахунок, стягнути відповідні кошти фактично неможливо, адже зазначений перерахунок не є виконавчим документом, а органи, що здійснюють примусове виконання судових рішень, не можуть самостійно визначати суму стягнення. Як наслідок, непоодинокими є випадки, коли позивачі змушені звертатися до суду із заявами про зміну способу виконання рішення суду та просити суд вказати у виконавчому листі точну суму стягнення.

Проаналізована практика національних судів за цією категорією справ є різною: одні суди задовольняють відповідні заяви, вказуючи точну суму стягнення, інші – відмовляють у задоволенні відповідних заяв. Таким чином, практику, що слалася, неможна оцінити схвально.

Отже, механізм зміни способу та порядку виконання судового рішення, що застосовується з метою приведення до примусового виконання судових рішень у соціальних спорах, не може бути застосований. Так, відповідно до ст.378 КАСУ за заявою стягувача чи виконавця (у випадках, встановлених законом) суд може встановити чи змінити спосіб або порядок виконання судового рішення.

Підставою для встановлення або зміни способу або порядку виконання, відстрочення чи розстрочення виконання судового рішення є обставини, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим. Аналогічне положення міститься також у ст.435 ЦПК. Відповідно до ст.33 Закону “Про виконавче провадження” за наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення або

¹ *Velikoda and Others v. Ukraine*, №43331/12, 03 June 2014.

роблять його неможливим, сторони, а також виконавець за заявою сторін або державний виконавець з власної ініціативи у випадку, передбаченому Законом “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень”, мають право звернутися до суду, який розглядав справу як суд першої інстанції, із заявою про встановлення або зміну способу і порядку виконання рішення. Відповідно до ч.2 ст.7 Закону “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” у разі, якщо рішення суду про зобов’язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за якими є державний орган, державне підприємство, юридична особа, не виконано протягом двох місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, крім випадків, коли стягувач перешкоджає провадженню виконавчих дій, державний виконавець зобов’язаний звернутися до суду із заявою про зміну способу і порядку виконання рішення. Таким чином, відповідний **Закон передбачає можливість зміни способу і порядку виконання судових рішень про зобов’язання вчинити певні дії щодо майна, однак не щодо судових рішень про здійснення грошових виплат.**

Справа в тім, що рішення суду зобов’язального характеру, в резолютивній частині яких міститься зобов’язання здійснити перерахунок, є фактично виконаними в момент здійснення перерахунку, а тому зміна способу і порядку виконання таких рішень є неможливою. У випадку, коли суди задовольняють відповідні заяви, зазначаючи в ухвалі про зміну способу і порядку виконання рішень зобов’язання стягнути грошові кошти у певній сумі, вони тим самим виходять за межі позовних вимог, заявлених позивачем у суді першої інстанції, застосовуючи на власний розсуд спосіб захисту, про який позивач не просив у своїй позовній заяві, а не змінюють спосіб і порядок виконання рішення.

У цьому контексті привертають увагу положення КАСУ щодо способів захисту. Так, відповідно до ст.5 КАСУ кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб’єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом: (1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; (2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень; (3) визнання дій суб’єкта владних повноважень протиправними та зобов’язання утриматися від вчинення певних дій; (4) визнання бездіяльності суб’єкта владних повноважень протиправною та зобов’язання вчинити певні дії; (5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб’єкта владних повноважень; (6) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 цієї частини та стягнення з відповідача - суб’єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб’єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб’єктів владних повноважень. Як видно, відповідна стаття КАСУ не закріплює такий спосіб захисту, як стягнення відповідних грошових коштів, хоча і залишає перелік способів захисту невичерпним.

Існує кілька способів покращення зазначеної ситуації.

По-перше, можна формувати усталену судову практику, наприклад, з використанням механізму зразкової справи, відповідно до чого роз’яснити нижчестоящим судам необхідність вказівки точних сум виплат у резолютивній частині судових рішень.

По-друге, п.3 ч.2 ст.180 КАСУ закріплює, що в підготовчому засіданні суд у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог і заперечень проти них та розглядає відповідні заяви. Аналогічне положення міститься і у п.3 ч.2 ст.197 ЦПК. З цього випливає, що у підготовчому засіданні позивач може уточнити свої позовні вимоги і додати до них вимогу про стягнення відповідних грошових сум. Вбачається, що суддя, розуміючи можливі складнощі з подальшим виконанням судового рішення у цій категорії справ, повинен роз’яснити позивачу сутність ефективних способів захисту, застосовних у його спорі, залишаючи за ним можливість уточнення позовних вимог.

По-третє, слід звернути увагу на позицію ЄСПЛ щодо особливостей стягнення коштів за судовими рішеннями, боржником у яких є держава. Так, у рішенні “Akashev v. Russia” ЄСПЛ зазначив, що у справах, де особа отримує остаточне судове рішення проти держави, така особа не повинна розпочинати виконавче провадження за окремою процедурою, натомість сама держава має бути вчасно поінформована про таке рішення і повинна мати можливість для вжиття всіх заходів з його виконання чи передачі його до іншого компетентного державного органу, відповідального за виконання. Це має особливе значення у випадках, коли з огляду на складність та можливе накладення процедур виконання і примусового виконання, заявник може мати обґрунтовані сумніви щодо того, який орган є відповідальним за виконання чи примусове виконання судового рішення. Утім, від позивача, позов якого було задоволено, можна вимагати вжиття певних процесуальних заходів задля отримання боргу за рішенням суду під час добровільного виконання рішення державою або під час застосування примусових заходів із виконання судового рішення. Наприклад, органи влади можуть вимагати від заявника додаткових документів, наприклад, інформацію про банківський рахунок для виконання чи пришивидження виконання судового рішення. Проте вимога додаткових зусиль від стягувача не повинна

виходити за межі того, що є винятково необхідним, та в жодному випадку не звільняє державні органи від їх обов'язку відповідно до ЄКПЛ вчасно вжити заходів за власною ініціативою на основі доступної їм інформації для виконання рішення проти держави².

Із зазначеного випливає, що саме держава є відповідальною за недоліки в системі виконання судових рішень, тим більше у випадках, коли вона є боржником за такими рішеннями. Тому саме вона повинна забезпечити можливість виконання зазначеної категорії рішень, навіть у випадку незазначення у резолютивній частині точної суми стягнення, адже ефективний механізм захисту прав особи має завершуватися виконанням судового рішення та отриманням особою відповідних коштів. У цьому контексті вбачається можливим запропонувати запровадження єдиної системи обліку рішень у цій категорії справ з подальшим автоматичним спрощеним порядком приведення їх до примусового виконання у частині стягнення відповідних сум після проведення перерахунку без необхідності самостійного звернення заявника до органів примусового виконання. Це дозволило б скоротити час виконання зазначених судових рішень, визначити та спрогнозувати суму необхідних коштів для їх виконання, а також подолати недоліки рішень, у резолютивній частині яких не вказується відповідна сума стягнення.

4.3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ, ЯКІ ПОСТАНОВЛЯЮТЬСЯ ВІД ІМЕНІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

1. Державна політика щодо виконання судових рішень має бути переглянута і повинна ґрунтуватися на вимогах ч.2 ст.3 Конституції України, яка проголошує: "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави".

Потребує завершення процес прийняття "Стратегії подолання проблеми невиконання судових рішень проти держави і державних юридичних осіб", яка має включати необхідні інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні кроки держави. Ця стратегія має стати обов'язковою для реалізації усіма дотичними інститутами влади, що потребує затвердження її Радою національної безпеки і оборони.

2. Слід усвідомити, що на сьогодні саме держава є одним з найбільших порушників зазначеного конституційного положення, оскільки не лише не забезпечує ефективне функціонування виконавчої служби, яка знаходиться в системі органів виконавчої влади, але й шляхом прийняття законодавчих актів, не забезпечених фінансово-економічно або які позбавляють відповідальності відповідачів у цивільно-правових відносинах (запровадження мораторіїв на виконання судових рішень), створює умови для невиконання судових рішень.

3. Запроваджені законами України гарантії виконання судових рішень мають неухильно дотримуватися. Держава повинна переглянути і скасувати мораторії на примусову реалізацію майна державних підприємств, нею запроваджені, або ж, якщо вона все ж прагне вирішити певні соціальні чи економічні питання шляхом недопущення банкрутства державних підприємств, здійснити бюджетування Програми 4040 в необхідному обсязі.

4. Необхідно переглянути чинне законодавство, яке впливає на виконання судових рішень, продовжити реформування державної служби.

Цю роботу потрібно здійснювати на основі тісної координації між Верховною Радою, Урядом, усіма іншими органами державної влади України з метою підготовки та впровадження найбільш ефективних і комплексних засобів виконання судових рішень.

Особлива роль у цьому процесі належить Уряду. Доцільно створити урядову комісію, до якої увійшли б представники всіх найважливіших інституцій, дотичних до діяльності виконавчої служби чи які мають вплив на виконання судових рішень.

5. Реформування системи органів і посадових осіб, які здійснюють виконання судових рішень, а також удосконалення процедури виконання судових рішень, існуючої в Україні, **мали б здійснюватися з урахуванням наступного:**

- необхідності перегляду в бік посилення статусу виконавців, включаючи кваліфікаційні вимоги на обіймання посад, вікового цензу. За значимістю посади виконавця вона мала б бути прирівняна до посади судді, включаючи рівень повноважень і матеріального забезпечення. Мають бути повною мірою забезпечені фінансові, матеріальні потреби виконавчої служби і державних виконавців у транспорті, приміщеннях, комп'ютерній техніці, облаштуванні робочих місць;
- слід запроваджувати максимально можливу автоматизацію процедури стягнення боргу, продовжити роботи з впровадження реєстрів, необхідних для швидкої ідентифікації майна боржника, включаючи ті, які містять інформацію про банківські рахунки боржників. **Необхідно забезпечити взаємну адаптацію Реєстру судових рішень і Реєстру виконавчих проваджень;**
- зміцнення силових повноважень виконавчої служби з тим, щоб примусові заходи, які здійснюються виконавцями, виконувалися результативно і боржники могли бути ефективно спонукані до участі та виконання рішень суду, не могли безперешкодно ухилятися від приписів виконавця. Мають бути посилені повноваження виконавця, що стосуються доступу до приміщень і майна, на яке слід накласти арешт;
- має бути створено ефективний баланс відповідальності і заохочень для виконавця, якому

² Akashev v. Russia, №30616/05, 12 June 2008.

на сьогодні вважають складна система підпорядкованості в системі бюрократичних відносин, ускладнена процедура отримання винагороди, надмірне чи нерівномірне навантаження на одного виконавця;

- слід виходити з того, що виконавче провадження є продовженням судового процесу, його завершальною стадією. А тому необхідно провести ревізію усієї процедури виконання судових рішень з точки зору посилення процесуальних гарантій виконання судових рішень, зміцнення позицій стягувача і посилення процесуальних повноважень виконавця;
- необхідно заохочувати добровільне виконання судових рішень. У разі невиконання судового рішення добровільно мають передбачатись серйозні невідгідні наслідки для боржника, наприклад, значні штрафи;
- прийняти Постанову КМУ щодо своєчасного видання локальних відомчих нормативних актів, спрямованих на реалізацію законів України, які регулюють трудові правовідносини в частині своєчасної оплати праці і розрахунків з найманими працівниками у процесі реорганізації чи ліквідації державних підприємств та установ. При цьому, особливу увагу в Постанові КМУ слід звернути на беззастережне фінансування статей видатків у балансі підприємств, установ та організацій, спрямованих на безумовну і своєчасну виплату грошових зобов'язань перед найманими працівниками, пов'язаних, насамперед, з ліквідацією та/або реорганізацією таких юридичних осіб чи оптимізацією їх штатної чисельності;
- необхідно забезпечити послідовне та своєчасне виконання Державною виконавчою службою її повноважень у захисті прав найманих працівників щодо виплати грошових компенсацій і соціальних виплат за судовими рішеннями шляхом регулярного моніторингу та контролю за їх діяльністю з боку Міністерства юстиції України;
- Міністерству юстиції розробити єдині стандарти обліку всіх судових рішень/справ та не виконаних судових рішень, а також забезпечити технічні можливості для створення єдиного шифрування судових справ/рішень у тих державних реєстрах, в яких ця інформація фіксується, що дозволить здійснювати своєчасний і якісний контроль їх виконання;
- доручити міністерствам і відомствам запровадити систематичний контроль за виконанням судових рішень на підпорядкованих їм підприємствах/установах/організаціях та відповідного реагування на всі випадки НЕ виконання судових рішень із застосуванням відповідних адміністративних/дисциплінарних санкцій до керівників, які не належним чином виконують свої повноваження в цій сфері;

- запропонувати Верховній Раді удосконалити законодавство щодо юридичної відповідальності (покарання) за не виконання судових рішень, включно зі звільненням з посад керівників таких установ і підприємств.

6. Окремої уваги Уряду і Парламенту потребує проблема відшкодування шкоди державою, заподіяної громадянам України на непідконтрольних територіях Донбасу та у Криму. Ця проблема з плином часу ставатиме ще гострішою, оскільки її розв'язання потребуватиме задіяння міжнародно-правових засобів. Тому є актуальним визначення концептуальних підходів і засобів правового захисту громадян, чий інтереси і права пов'язані з названими територіями України.

7. Необхідно створити єдиний реєстр невиконаних судових рішень із зазначенням причин їх невиконання: відсутність достатніх фінансових і майнових ресурсів у боржника, мораторій, банкрутство, брак чи відсутність бюджетного фінансування задоволення вимог кредиторів держави чи державних юридичних осіб, недосконале законодавство та інше.

8. Необхідно здійснити ретельний експертний аналіз з наступним унормуванням механізмів забезпечення автоматичного виконання судових рішень щодо "державних" боржників.

9. Система здійснення мораторіїв більше не слугує цілям захисту інтересів держави і суспільства. Вона щодалі обтяжує державу зростаючими боргами. Владі необхідно дотримуватися конституційної засади: "Усі суб'єкти права власності рівні перед законом"³.

Це вимагає скасувати всі мораторії: проблема в менеджменті діяльності державної влади і державних юридичних осіб, який створює відповідні фінансово-економічні негаразди у виконанні публічних і приватних зобов'язань.

10. Розробити і втілити реальну систему судового контролю за виконанням судових рішень, як це встановлено Конституцією: "Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд"⁴.

11. Внести відповідні зміни до Регламенту Верховної Ради, якими запровадити обов'язковість експертизи законопроектів, що ініціюються народними депутатами, на їх спроможність бути профінансованими та фінансово-економічну ефективність пропонувананих законопроектів.

12. Кабінету Міністрів створити Експертну комісію з фахівців різних галузей права та економіки з покладенням на неї здійснення всебічного аналізу чинного законодавства на предмет виявлення обсягу встановлених законом зобов'язань у сфері соціального забезпечення і реальних можливостей їх бюджетного фінансування.

³ Частина 4 ст.13 Конституції України.

⁴ Частина 3 ст.129-1 Конституції України.

Стислий виклад звіту за результатами аналізу першопричин невиконання рішень національних судів України відповідно до грантової угоди між Радою Європи та Центром Разумкова

1. Дослідження першопричин невиконання судових рішень в Україні здійснено в рамках проекту Ради Європи “Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини”, який фінансується Фондом з прав людини та впроваджується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Авторами цього дослідження є група експертів Центру Разумкова під керівництвом наукового консультанта Центру професора В.Мусіяки у складі: А.Зайця, доктора юридичних наук, професора, члена-кореспондента Національної академії правових наук України, завідувача кафедри загально-теоретичного правознавства та публічного права Національного університету “Києво-Могилянська академія”; Т.Цувіної, кандидата юридичних наук, доцента кафедри цивільного процесу Національного юридичного університету ім.Я.Мудрого; В.Суценка, кандидата юридичних наук, доцента, голови правління громадської організації “Експертний центр з прав людини”.

2. Це дослідження виконане відповідно до “Методології для проведення експертного аналізу міжнародними та/або національними експертами для визначення основних причин, що призводять до невиконання рішень, винесених національними судами України” (“Методологія”), розробленої для виконання рішення Комітету Міністрів Ради Європи, ухваленого в червні 2018р. Згідно з цією Методологією, експерти отримали узагальнену інформацію про невиконані судові рішення, що входять до існуючої Бюджетної програми КПКВ 350-404017 (“Програма 4040”), яка визнана основним і єдиним джерелом судових рішень для проведення цього експертного аналізу. Станом на лютий 2019р., “Програма 4040” включала близько 305 554 судових рішень, які були розподілені на наступні три категорії:

- рішення у соціальних спорах;
- рішення щодо трудових відносин;

- рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава (у статутному фонді яких частка держави становить 25% і більше), або щодо держави безпосередньо.

Для здійснення подальшого аналізу в межах вказаних трьох груп судових рішень, експерти відібрали 1% загальної кількості судових рішень з кожної з цих груп. На підставі здійсненого аналізу судової практики, а також відповідного законодавства, були сформульовані основні першопричини невиконання судових рішень у межах кожної з трьох категорії та запропоновані механізми для їх усунення.

3. Судові рішення у соціальних спорах є найчисельнішою категорією, і сума боргу по ній на час проведення дослідження становила 2 201 870 157 грн. Для проведення аналізу цих судових рішень було відібрано 2 760 рішень, з яких 2 254 були ідентифіковані у Єдиному державному реєстрі судових рішень. Ці рішення були окремо проаналізовані залежно від предмета позову.

Відтак, було встановлено, що держава без належного економічного обґрунтування та врахування реального стану бюджетного фінансування прийняла законодавство у сфері соціального забезпечення, яке гарантує різноманітні пільги та соціальні виплати багатьом категоріям громадян (дітям війни; особам, постраждалим унаслідок аварії на ЧАЕС; внутрішньо переміщеним особам та ін.). З метою виправлення цієї ситуації були вжиті різні заходи для обмеження дії положень цього законодавства (зокрема, було прийнято нове бюджетне законодавство, що зменшує кількість та розмір соціальних виплат). Як наслідок, до судів надійшла велика кількість позовів громадян проти державних органів з підстав нарахування занижених розмірів соціальних виплат через неправильне застосування положень законодавства. Незважаючи на прийняті судові рішення на користь громадян,

держава не змогла їх виконати через відсутність коштів для здійснення відповідних виплат.

З цього випливає, що головною причиною невиконання судових рішень у соціальних спорах є відсутність достатніх бюджетних асигнувань для здійснення соціальних витрат. Крім цього, до причин невиконання судових рішень у цій категорії справ також були віднесені: складне нормативно-правове регулювання зазначеної сфери суспільних відносин; надання значної кількості пільг окремим групам громадян (зокрема, учасникам АТО) без закладання до державного бюджету коштів на достатньому рівні; вади судових рішень, що ускладнюють їх примусове виконання (наприклад, невизначення суддями конкретного розміру стягнення у результативній частині судового рішення, недостатній рівень мотивувальної частини проаналізованих рішень тощо).

4. Наступною категорією є судові рішення у трудових спорах, загальна сума боргу яких становить 31 709 370 грн. Експерту було надано інформацію щодо 1 505 невиконаних судових рішень, з яких у Єдиному державному реєстрі судових рішень було знайдено 1 465. У межах 1% з 1 465 судових рішень цієї категорії, експерт відібрав і проаналізував 80 судових рішень.

За результатами здійсненого аналізу з'ясувалося, що головними причинами невиконання цих судових рішень є: відсутність належного фінансування з боку держави (відсутність бюджетних призначень), що призвело до невиконання державними організаціями, підприємствами та установами власних зобов'язань перед найманими працівниками; неналежне виконання повноважень органами державної влади, її підприємствами та установами (затримка нарахованої, але не виплаченої заробітної плати, затримка належних виплат працівникові, невиклата "лікарняних" на час вагітності та пологів тощо); недоліки нормативного регулювання трудових правовідносин (наприклад, несвоєчасне ухвалення підзаконних відомчих актів щодо грошового забезпечення учасників АТО).

З метою усунення вказаних причин невиконання судових рішень пропонується прийняти постанову Кабінету Міністрів України щодо своєчасного видання відомчих актів, що регулюють трудові відносини в частині своєчасної оплати праці та розрахунків з працівниками. Також пропонується розробити Міністерству юстиції України єдині стандарти обліку всіх судових рішень і справ, невиконаних судових рішень, а також забезпечити технічні можливості для створення єдиного шифрування судових справ і рішень в тих державних реєстрах, в яких ця інформація фіксується. Це дозволить здійснювати своєчасний і якісний контроль за їх виконанням.

5. Останньою категорією є судові рішення щодо юридичних осіб, відповідальність за які несе держава, або щодо держави безпосередньо. Загальна сума боргу держави за цими справами становить 4 022 844 272 грн. Експерт проаналізував 250 судових рішень із наданих йому 14 324 судових рішень.

Причини невиконання судових рішень у цій категорії справ у багатьох випадках є тотожними двом першим категоріям. Крім того, причиною невиконання цих рішень є також неналежне виконання повноважень державною виконавчою службою під час стягнення цього виду боргу. Зміст окремих проаналізованих судових рішень засвідчив, що в діях державних виконавців судових рішень присутні ознаки "допомоги" боржникам у прихованні фінансових ресурсів і майна від стягнення на основі судового рішення. Крім цього, встановлені непоодинокі випадки неправомірного повернення виконавчого документа стягувачу у зв'язку з неможливістю встановлення місцезнаходження юридичної особи-відповідача. Це призводить до перешкоджання позивачам у використанні права застосувати механізм, передбачений Законом "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень".

6. У рамках дослідження також проведений аналіз національного законодавства, що регулює систему органів і процедуру виконання судових рішень. З'ясувалося, що ефективної правової системи взаємодії між органами, від яких залежить виконання судового рішення (зокрема, Парламентом, Урядом та органами виконавчої влади, Державною казначейською службою України, банками, нотаріусами) немає. Крім того, діюча організаційно-правова система виконання судових рішень свідчить про недостатню відповідність між діями судової ланки і виконавчою службою, які організаційно знаходяться в різних системах державного управління (відповідно Державній судовій адміністрації і Міністерству юстиції). Судді після проголошення судового рішення не надають уваги процесу його виконання (за винятком потреби роз'яснення чи розстрочки виконання).

За результатами дослідження встановлено, що процес виконання судових рішень, який базується на законах "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів" та "Про виконавче провадження" є досить громіздким, надто формалізованим і передбачає низку процедурних можливостей для ухилення боржника від виконання судових рішень.

7. За експертними оцінками, законодавство з питань виконання судових рішень переважно захищає боржників, які широко використовують надані законом форми впливу на процедуру виконання судового

рішення (наприклад, процедура відводів у виконавчому провадженні, розстрочка чи відстрочка виконання рішення, зупинення судом реалізації майна, банкрутство боржника). Це використання призводить до суттєвого затягування процесу виконання судового рішення або робить його зовсім безперспективним.

З іншого боку, за формально існуючих обов'язків боржника утриматися від вчинення певних дій чи виконати ті чи інші вимоги виконавця, реальних важелів впливу на боржника, механізмів притягнення його до відповідальності в разі невиконання зазначених обов'язків чи вимог, у виконавця практично немає або ж їх застосування пов'язане з необхідністю серйозної мобілізації зусиль виконавця, до чого він часто не завжди готовий.

У зв'язку з цим, практично немає прикладів встановлення факту недобросовісності дій боржника, виведення ним активів у період після прийняття судового рішення і навіть після винесення постанови про арешт майна та коштів боржника, а також притягнення до відповідальності (крім застосування штрафів до боржників, якими, через їх незначний розмір, важко спонукати до виконання судового рішення).

8. Існує значна кількість інших недоліків процедури виконавчого провадження. Зокрема, невинуватим і мало обгрунтованим є перелік підстав, передбачений ст.37 Закону “Про виконавче провадження”, за якими виконавчий документ повертається стягувачу. Такими підставами є, наприклад, відсутність майна в боржника, на яке може бути звернено стягнення, а здійснені заходи з розшуку цього майна виявилися безрезультатними, коли неможливо встановити особу боржника - юридичної особи, місце проживання, перебування боржника - фізичної особи, коли у боржника відсутнє визначене виконавчим документом майно тощо. Після повернення виконавчого листа стягувачу, виконання цього судового рішення стає безперспективним і повністю перекладає обов'язок подальшого опікування боргом на стягувача.

9. Також немає чіткості у визначенні юрисдикції виконання судових рішень під час об'єднання виконавчих проваджень у зведені, в результаті чого позовні провадження розглядаються господарськими, адміністративними та судами загальної юрисдикції, Великою палатою Верховного Суду, Касаційним адміністративним судом та Касаційним цивільним судом у складі Верховного Суду.

10. Законодавчі проблеми також пов'язані зі статусом і організацією роботи державних і приватних виконавців. Нинішній статус виконавця, кваліфікаційні вимоги до обіймання цієї посади та віковий ценз не відповідають потребі значимості цього суб'єкта для процесу виконання судового рішення.

А система підпорядкованості державного виконавця, форми оплати праці та заохочень перетворюють його на несамостійного та залежного в адміністративному аспекті суб'єкта.

11. На проблему невиконання судових рішень негативно впливає законодавство про запровадження державою мораторіїв на заборону примусового продажу майна державних підприємств. Постійне подовження дії цих мораторіїв через невиконання доручень Уряду з усунення причин, які стали підставою для запровадження цих мораторіїв, було безпідставним. Велика кількість судових рішень на користь громадян України, якими відновлювалися їх права, не були виконані.

12. Результати дослідження доводять нагальну потребу здійснення комплексного перегляду та доопрацювання чинного законодавства, пов'язаного з процесом ухвалення судових рішень і їх виконанням.

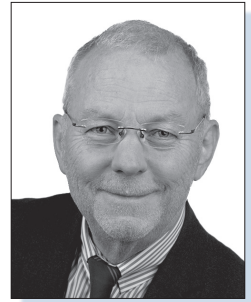
Пропонується викласти підхід до удосконалення цього законодавства в “Державній стратегії подолання проблеми невиконання судових рішень проти держави і державних юридичних осіб”, яка має включати необхідні інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні кроки держави. Ця стратегія має передбачати, зокрема, вироблення механізмів обов'язкового погодження Урядом законодавчих актів із соціальних питань, що ухвалюються Парламентом, з метою подолання практики прийняття економічно необгрунтованих рішень, що в силу відсутності фінансових і матеріальних ресурсів не можуть бути виконані.

Крім цього, рекомендовано вжити наступних заходів:

- скасувати мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств;
- здійснити бюджетування “Програми 4040” в повному обсязі;
- посилити статус виконавців;
- запровадити автоматизацію процедури стягнення боргу;
- запровадити системи реєстрів для швидкої ідентифікації майна і грошових коштів боржника, включно з інформацією про банківські рахунки та наявні грошові кошти на них;
- забезпечити адаптацію Єдиного державного реєстру судових рішень і Єдиного державного реєстру виконавчих проваджень;
- посилити мотивацію до добровільного виконання судових рішень національних судів та передбачити серйозні невинуватні наслідки для боржника в разі цього невиконання (через, зокрема, збільшення розміру штрафів).

СТАТУС СУДОВИХ ВИКОНАВЦІВ ЗГІДНО З НІМЕЦЬКИМ ПРАВОМ

У статті наведено стислий огляд статусу, навчання, здійснення службового нагляду, порядку визначення розміру окладів та додаткового покриття витрат судовим виконавцям згідно з нормами німецького права, а також висвітлені окремі питання у сфері діяльності судових виконавців у Нідерландах.



Ганс-Отто БАРТЕЛЬС,
президент Суду землі,
федеральна земля
Нижня Саксонія

Статус судових виконавців

У Німеччині судовий виконавець є **чиновником** на службі у відповідній федеральній землі, де й виконує службову діяльність. Як за співробітником (колишня т.зв. публічна служба середнього рівня) одного з дільничних судів, у судовому окрузі якого він виконує свої обов'язки, за ним закріплюється конкретний округ судового виконавця. Таким чином він підпадає під **службовий нагляд відповідного голови дільничного суду**. Це означає, що керівництво цього дільничного суду (сам голова або уповноважений ним співробітник) **регулярно** перевіряє виконання/дотримання судовим виконавцем його службових обов'язків.

Такі перевірки здійснюються **щоквартально**, причому щонайменше одна з них має розпочинатися **без попередження** про намір її провести. Частота перевірок також залежить від обсягів грошових сум, які судові виконавці отримують від третіх осіб та відповідно керують ними.

Треба особливо наголосити на тому, що заходи службового нагляду не можуть бути спрямовані на сам зміст матеріалів виконавчих справ. З огляду на це, судовий виконавець розглядається в Німеччині як самостійний орган у сфері правозастосування. Якщо один з учасників провадження (кредитор, боржник або третя особа) має намір оскаржити певну дію в рамках провадження з виконання рішення або ж у зв'язку з бездіяльністю судового виконавця, то він повинен звернутись із відповідною скаргою до суду у справах виконання рішень.

Навчання судових виконавців

Кадровий резерв для служби судових виконавців переважно поповнюється із кола чиновників середнього рівня публічної служби (фахівці у сфері юстиції). Вони впродовж 2,5 років набувають потрібний рівень юридичної освіти, а також мають проявити себе з позитивного боку в практичній діяльності у

сфері юстиції. Крім цього, додаткове навчання судових виконавців для таких кандидатів становить подальші 18 місяців і завершується складанням відповідного іспиту.

У Нідерландах навчання судових виконавців організоване у вигляді отримання рівня юридичної освіти бакалавра. Воно в цілому триває чотири роки, з яких протягом трьох – здійснюється юридичне навчання і один рік – практичне навчання.

Відповідальність судових виконавців

З огляду на те, що судовий виконавець є чиновником, він не несе прямої відповідальності за помилки, допущені ним під час виконання службових обов'язків. Відповідальність спершу несе його **роботодавець**. Роботодавцем є федеральна земля, в якій здійснює діяльність судовий виконавець. Тобто діє привілей відповідальності держави, що, своєю чергою, захищає суддів і чиновників від притягнення до відповідальності з боку третіх осіб (ст.34 Основного закону Німеччини, §839 ЦК) (врізка “Витяги з Основного закону та Цивільного кодексу Німеччини”, с.42).

З огляду на описаний правовий статус, німецькі судові виконавці не зобов'язані укладати **страховку у сфері відповідальності за завдання матеріальної шкоди**, яка може виникнути у зв'язку з помилками під час виконання службових обов'язків. Той факт, що деякі судді і чиновники іноді самі укладають такі договори страхування, пов'язаний з тим, що роботодавець може скористатись його **правом регресу**, якщо шкода була заподіяна з **грубої недбалості або навмисно**. Але такі випадки є дуже рідким явищем.

ВИТЯГИ З ОСНОВНОГО ЗАКОНУ ТА ЦИВІЛЬНОГО КОДЕКСУ НІМЕЧЧИНИ

Основний закон Німеччини, ст.34

Якщо особа, виконуючи обов'язки публічної посади, порушить посадові обов'язки стосовно третіх осіб, то відповідальність спершу несе держава або публічна установа, на службі в якій ця особа перебуває. За наявності умислу або грубої недбалості зберігається право регресу. У випадку пред'явлення вимог про відшкодування шкоди та у випадку регресу не виключається застосування загального судового провадження.

Цивільний кодекс Німеччини, §839

Відповідальність у разі порушення посадових обов'язків

(1) Якщо чиновник умисно або з недбалості порушить перед третьою особою його посадові обов'язки, то він повинен відшкодувати третій особі заподіяну шкоду. Якщо чиновник діяв лише недбало, то він може нести відповідальність лише в тому випадку, якщо особа, яка зазнала шкоди, не може отримати відшкодування іншим способом.

(2) Якщо чиновник, згідно з судовим рішенням порушив його посадові обов'язки у відповідній справі, то він відповідає за виниклу у зв'язку з цим шкоду лише в тому випадку, якщо порушення обов'язків пов'язане зі скоєнням кримінального правопорушення. Ця норма не застосовується до випадків невідповідної посадовим обов'язкам відмови або зволікання з виконанням посади.

(3) Обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду не виникає, якщо особа, яка зазнала шкоди, умисно або з недбалості не здійснила заходів з уникнення шкоди завдяки використанню засобів правового оскарження.

Ситуація з відповідальністю та страхуванням у сфері приватного виконання судових рішень

Правове врегулювання порядку несення матеріальної відповідальності та укладання договорів страхування є зовсім іншим у тому випадку, якщо сфера виконання судових рішень є приватизованою. У такому випадку первинна відповідальність держави не застосовується, і виконавець судових рішень самостійно відповідає за заподіяну ним шкоду. Таким чином реалізація можливих вимог щодо відшкодування шкоди відповідним виконавцем у першу чергу залежить від його майнового становища. З огляду на те, що самостійне несення таких ризиків є небезпечним і, передусім, неприйнятним як для кредиторів з виконання, так і для боржників з виконання, вони мають покриватися відповідним договором виконавця судових рішень про **страхування відповідальності за заподіяння матеріальної шкоди**.

Ураховуючи ту обставину, що іноді суми, які судові виконавці отримують і якими керують, є досить значними, а також з огляду на те, що існують серйозні ризики, пов'язані з діями з виконання судових рішень (наприклад, помилки під час вилучення, арешту, конфіскації та реалізації предметів), єдиним можливим засобом їх покриття вважається укладання договору страхування відповідальності за заподіяння матеріальної шкоди. Судові виконавці повинні перед початком

їх діяльності укласти відповідний договір страхування щонайменше на один рік. Для того, щоб уникнути будь-яких маніпуляцій у цій галузі, існує законодавче зобов'язання відповідних страхових організацій повідомляти наглядовий орган у сфері виконання судових рішень (не пізніше одного місяця до закінчення дії договору страхування) про сплату наступного страхового платежу для наступного року страхування.

Так само мають бути законодавчо врегульовані й інші негативні наслідки для виконавця, якщо перший страховий платіж або платіж для наступного року не були здійснені або були здійснені несвоєчасно (наприклад, негайна заборона здійснення відповідної діяльності, позбавлення дозволу на її здійснення тощо).

Розмір страхової суми повинен залежати від економічного становища у відповідній державі і пов'язаних з цим становищем фінансових обсягів виконавчих дій з боку судових виконавців.

Стосовно відповідного нормативного врегулювання в **Нідерландах** треба зазначити, що судові виконавці також і в цій державі є чиновниками. Хоча треба додати, що вони не отримують службових окладів, а утримують себе винятково за рахунок отриманих зборів. Таким чином, у Нідерландах спостерігається щонайменше часткова приватизація сфери виконання судових рішень. Але, на противагу німецькій системі, в Нідерландах передбачене обов'язкове страхування такої діяльності. Розмір суми страхового покриття становить €2 млн.

Якщо взяти до уваги принципи, які діють стосовно німецьких нотаріусів, становище яких, з точки зору страхування відповідальності, є досить схожим із становищем судових виконавців, то обсяг покриття відповідальності мав би орієнтуватися на обсяг відповідальності нотаріусів. Адже також й у випадку нотаріусів йдеться про приватизований вид владної діяльності, яка так само пов'язана з потенційними ризиками заподіяння шкоди та виникнення матеріальної відповідальності. Згідно з §19a Федерального Положення про нотаріат (*BNotO*), мінімальна сума покриття сягає **€500 тис.** за один страховий випадок (врізка "*Витяги з Федерального Положення про нотаріат Німеччини*", с.43). Чи повинна ця сума вважатися достатньою, з точки зору її розміру, або є занадто високою чи низькою, залежить від економічного становища у відповідній державі. Тобто, визначаючи її треба насамперед брати до уваги фінансові обсяги у сфері виконання судових рішень, так і загальне економічне та соціальне становище у відповідній державі.

Оклади судових виконавців

З огляду на те, що судові виконавці в Німеччині є чиновниками за їх статусом, вони передусім отримують визначений відповідними нормами службовий оклад, розмір якого залежить від низки різноманітних факторів як, наприклад, належність до відповідної групи окладів, часу перебування на посаді та сімейного становища судового виконавця.

Поряд з цим, судові виконавці отримують нараховані ними збори, передбачені за здійснені ними дії в рамках виконавчого провадження. Суми зборів визначаються в **Законі про витрати в рамках виконання судових рішень (*GvKostG*)**, до якого додана

ВИТЯГИ З ФЕДЕРАЛЬНОГО ПОЛОЖЕННЯ ПРО НОТАРІАТ НІМЕЧЧИНИ, §19A¹

(1) Нотаріус зобов'язаний володіти страхуванням відповідальності професійної діяльності для покриття ризиків відповідальності за збитки майну, пов'язані з його професійною діяльністю і діяльністю осіб, за яких він несе відповідальність. Страхівка укладається зі страховою компанією, що має право діяти на території країни, відповідно до загальних умов страхування, що відповідають вимогам Закону про нагляд за страховими підприємствами. Страхівка повинна діяти щодо всіх, перерахованих у п.1 ризиків відповідальності, і кожного окремого порушення обов'язків, яке може в якості наслідку привести до пред'явлення вимог про відшкодування шкоди нотаріусом.

(2) Зі страхового захисту можуть бути виключені:

1. вимоги відшкодування у зв'язку з навмисним порушенням обов'язків;
2. вимоги відшкодування у зв'язку з діяльністю, пов'язаною з консультуванням щодо неєвропейського права, якщо тільки порушення службових обов'язків не полягало в тому, що була усвідомлена можливість застосування цього права;
3. вимоги відшкодування у зв'язку з привласненням чужого майна персоналом нотаріуса, якщо тільки до відповідальності не притягується сам нотаріус у зв'язку з недбалим порушенням ним службового обов'язку зі здійснення нагляду за персоналом.

Якщо за наявності порушення службових обов'язків спірним є тільки те, чи наявна передбачена в п.1 підстава для виключення, і у зв'язку з цим страховик відповідальності професійної діяльності відмовляється від врегулювання, то він все ж зобов'язаний виплатити передбачену мінімальну страхову суму, що діє відносно страховика, який покриває збитки у зв'язку з навмисною дією. Якщо страховик професійної відповідальності задовольняє вимоги особи, яка має право на відшкодування, то вимога цієї особи до нотаріуса, нотаріальної палати, страховика відповідно до п.3 абз.3 §63 або іншої особи, яка має право на відшкодування, переходить до цього

страховика. Страховик професійної відповідальності може вимагати від осіб, за яких він несе відповідальність за їх обов'язками відповідно до п.2, відшкодування його витрат в якості уповноваженого.

(3) Мінімальна страхова сума становить €500 тис. по кожному страховому випадку. Виплати страховика по всіх виниклих протягом страхового року збитках можуть бути обмежені подвійною сумою розміру мінімальної страхової суми. Договір страхування повинен передбачати обов'язок страховика негайно повідомляти земельний орган управління юстиції і нотаріальну палату про початок і закінчення або розірвання договору страхування, а також про кожну зміну договору страхування, яке стосується запропонованого страхового захисту. У договорі страхування може бути передбачено, що всі порушення обов'язків під час виконання єдиної службової дії, незалежно від того, стосуються вони поведінки самого нотаріуса чи одного із залучених ним помічників, розглядаються як один страховий випадок.

(4) Допускається домовленість про власну участь у розмірі 1% мінімальної страхової суми.

(5) Компетентним органом у сенсі абз.2 §117 Закону про договір страхування є земельний орган управління юстиції.

(6) Земельний орган управління юстиції або нотаріальна палата, до якої належить нотаріус, на підставі заяви надає третім особам з метою пред'явлення ними вимог про відшкодування шкоди інформацію про ім'я та адресу страховика професійної відповідальності нотаріуса, а також номер страховки, якщо нотаріус не має переважно підлягаючого захисту інтересу на ненадання інформації; це діє і в разі ліквідації посади нотаріуса.

(7) Федеральне міністерство юстиції уповноважується шляхом прийняття нормативної постанови, узгодженої з Бундесратом, встановлювати іншу мінімальну страхову суму для обов'язкового страхування відповідальності відповідно до абз.1, якщо це є необхідним для того, щоб у разі зміни економічної ситуації потерпілим забезпечувався достатній обсяг захисту.

таблиця з відповідними сумами витрат і зборів (тобто щось на кшталт каталогу сум зборів і витрат).

Частка коштів, які з цих зборів/витрат судовий виконавець може залишити собі, є досить значною. Таким чином, вона є **відчутним стимулом для швидкого опрацювання** виконавчих проваджень та здійснення інших службових дій з боку судового виконавця.

З огляду на те, що згідно з нормативним урегулюванням майже всі кредитори з виконання зобов'язані вносити авансові суми для забезпечення початку виконання рішення, відповідні витрати будуть покритими також у тому випадку, якщо вони не можуть бути стягнуті з боржника з виконання, які взагалі-то повинні бути стягнуті саме з нього.

Розмір частки, яка припадає судовому виконавцю із суми отриманих/стягнутих ним зборів, кожного року переглядається шляхом прийняття відповідним державним органом нормативної постанови². Наприклад, у федеральній землі Нижня Саксонія вона

становила у календарному 2013р. близько 52%, а у 2014р. – близько 40%. Тут йдеться про т.зв. відшкодування офісних витрат, яке має покривати витрати на організацію та діяльність офісу судового виконавця. До речі, організація та утримання окремого офісу для судового виконавця є обов'язковим.

Поряд з цим, судові виконавці отримують ще одну частку із зборів у розмірі близько 15%. Саме ця частка розглядається як винагорода та є доплатою до службового окладу судового виконавця.

Треба наголосити на тому, що зазначені частки у складі зборів обмежені максимальною вищою межею. Якщо сума за рік перевищує приблизно €20 тис., то судовий виконавець отримує із суми перевищення лише половину зазначених вище відсотків. З винагороди до службового окладу, розмір якої обмежений на рік сумою у €2 400, судовий виконавець (у разі її перевищення) отримує лише 40% суми, яка перевищує €2 400. ■

¹ Переклад з російської Центру Разумкова.

² Постанова про обрахування офісних витрат в рамках служби судових виконавців (GVEntschVO).

ДОСТУПНІСТЬ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ: ОГЛЯД ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Прийняття 2 червня 2016р. законів України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”, “Про судоустрій і статус суддів”, “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, “Про виконавче провадження” ознаменували початок нового етапу в розвитку як судової системи, так і системи виконання судових рішень та рішень інших органів.

Система судоустрою України зазнала істотних змін унаслідок припинення діяльності Вищих спеціалізованих судів, Верховного Суду України, повернення до триланкової судової системи та створення нового Верховного Суду (ВС) як найвищого суду в системі судоустрою України, який є єдиним судом касаційної інстанції в державі та повинен забезпечувати сталість та єдність судової практики в порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. Своєю чергою, в системі виконання судових рішень та рішень інших органів відбувся перехід від централізованої публічно-правової моделі до певною мірою децентралізованої змішаної моделі. Запроваджені зміни є взаємопов’язаними та взаємообумовленими, оскільки мають на меті підвищення ефективності захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів. При цьому, незважаючи на відокремленість органів примусового виконання судових рішень та рішень інших органів від судової гілки влади, за судами збережена функція судового контролю, яка реалізується шляхом розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльності особи державної виконавчої служби та приватного виконавця під час виконання судового рішення або рішення іншого органу¹.

Хоча період функціонування нового ВС не можна визнати тривалим, однак уже є чимала кількість правових позицій, в яких сформульовані концептуальні положення щодо процесуальних особливостей здійснення судового контролю за виконанням судових рішень та рішень інших органів, у т.ч. й щодо забезпечення його доступності. Останні є обов’язковими для застосування, оскільки на законодавчому рівні в імперативній формі передбачено, що висновки про застосування норм права, викладені в постановках ВС, враховуються іншими судами під час застосування таких норм (ч.5, 6 ст.13 Закону “Про судоустрій і статус суддів”). Їх аналіз є досить актуальним, особливо виходячи з того, що під час формулювання



Наталія САКАРА,
суддя Касаційного
цивільного суду
у складі
Верховного Суду

більшості з них були максимально враховані вимоги п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), які поширюються на суміжну з цивільним судочинством сферу юстиціарної діяльності, тобто виконання судових рішень та рішень інших судових органів², що спрямоване на формування нового рівня правосвідомості у правозастосовній діяльності.

Слід відзначити, що наразі доступність як судочинства в цілому, так і окремих судових процедур можна розглядати з точки зору широкого та вузького підходів. Відповідно до першого, вона виступає міжнародним стандартом, який відбиває вимоги справедливого й ефективного судового захисту, що

¹ Комаров В., Бігун В., Баранкова В. та ін. Курс цивільного процесу: підручник (за ред. В.Комарова). – Право, 2011р., с.958.

² Ткачук О. Проблеми реалізації судової влади у цивільному судочинстві: монографія. – Право, 2016р., с.247.

конкретизуються у необмеженій судовій юрисдикції, належних судових процедурах, розумних строках і безперешкодному зверненні будь-якої зацікавленої особи до суду³.

Другий підхід передбачає дещо звужені межі розуміння, які зосереджуються на усвідомленні сутності права на доступ до суду, безперешкодна реалізація якого дозволяє звернутися до суду. Воно має свою сферу застосування й існує поряд з правом на справедливий судовий розгляд, правом на публічний судовий розгляд, правом на розгляд справи протягом розумного строку та правом на розгляд справи незалежним та безстороннім судом, створеним на підставі закону. Саме крізь призму останнього аспекту й розглядається доступність судового контролю у цій статті.

Аналіз практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), в якій найдетальніше розкриваються усі складові права на доступ до суду, дає можливість зробити висновок, що ЄСПЛ поступово було сформульовано кілька постулатів, за допомогою яких слід розкривати зміст зазначеного вище права. Так, під цим правом необхідно розуміти можливість порушити провадження у справі, яка має бути “реальною та ефективною”⁴, тобто, особа повинна мати чітку, практичну здатність оспорити акт, який становить втручання в її право⁵. Наведене передбачає не лише ініціювання судового розгляду, але й право на належне повідомлення про порушене провадження, учасником якого є особа⁶, та право вирішення спору судом⁷. При цьому, якщо на рівні національного законодавства передбачене функціонування апеляційних та касаційних судів, то зазначене право охоплює й право на оскарження та перегляд судових рішень⁸. Разом з тим, право на оскарження та перегляд буде ілюзорним, якщо особа не ознайомлена з повним текстом судового рішення у своїй справі, тобто право на доступ до правосуддя включає й право на адекватне повідомлення про ухвалене судове рішення⁹. Водночас, особа може відмовитися від свого права на доступ до суду, однак така відмова має бути вільною та однозначною¹⁰.

Виходячи з наведеного, **під правом на доступ до суду необхідно розуміти позитивне право, яке охоплює можливість ініціювання розгляду справи в суді першої і, як правило, вищестоящих інстанціях, належне повідомлення про відкрите провадження у справі, учасником якого є особа, розгляд справи судом і адекватне інформування про повний текст ухваленого судового рішення.** Воно не є абсолютним, й держави користуються автономією у його регулюванні, що дає можливість враховувати національні особливості відповідної правової системи. ЄСПЛ визнає правомірним у ряді випадків закріплення на законодавчому рівні деяких обмежень, які, за загальним правилом, не призводять до порушення права на доступ до правосуддя, а виступають лише

“потенційними перешкодами”. До їх складу відносяться юрисдикційні, суб’єктні, часові, процесуальні та фінансові обмеження, запровадження яких має на меті забезпечити належне здійснення правосуддя¹¹.

Право на доступ до судового контролю закріплено на рівні чинного законодавства. Так, ч.1 ст.74 Закону “Про виконавче провадження” передбачає, що рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом. Зазначені норми конкретизуються на рівні галузевого законодавства. Так, відповідно до ст.447 ЦПК, ст.339 ГПК сторони виконавчого провадження мають право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією чи бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до цих Кодексів, порушено їх права чи свободи. Частина 1 ст.287 КАС встановлює, що учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їх права, свободи чи інтереси, а також, якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Аналіз зазначених норм дозволяє дійти висновку, що **на законодавчому рівні врегульована лише одна зі складових права на доступ до судового контролю, а саме право ініціювати судову діяльність щодо його здійснення.** Усі інші елементи або не передбачаються зовсім, або презюмуються, виходячи зі змісту загальних правил. Як приклад, законодавець не закріплює правила щодо повідомлення про відкрите провадження у справі, учасником якого є особа, однак, виходячи з того, що відповідно до ч.1 ст.450 ЦПК, ч.1 ст.342 ГПК скарга розглядається у 10-денний строк у судовому засіданні за участю

³ Сакара Н. Проблема доступності правосуддя у цивільних справах: монографія. – Право, 2010р., с.47.

⁴ *Airey v. Ireland*, №6289/73, §24, Series A №32.

⁵ *Bellet v. France*, №20385/94, §36, 38, Series A №333-B.

⁶ *S.C. Raisa M. Shipping S.R.L. c. Roumanie*, №37576/05, §30.

⁷ *Kutić v. Greece*, №48778/99, §25, ECHR 2002-II.

⁸ *Delcourt v. Belgium*, №2689/65, §25, Series A №11.

⁹ *Zavodnik v. Slovenia*, №53723/13, §71.

¹⁰ *Suda c. République Tchèque*, №1643/06, §48-49.

¹¹ Сакара Н. Право на доступ до правосуддя у цивільних справах: правові позиції Європейського суду з прав людини та національний контекст. – Право України, 2018р., №10, с.80.

стягувача, боржника та державного виконавця або іншої посадової особи органу державної виконавчої служби чи приватного виконавця, рішення, дія чи бездіяльність яких оскаржується, можна стверджувати, що воно існує та визнається. Схожа ситуація має місце й в адміністративному судочинстві.

Оскільки юрисдикційні обмеження становлять одну з найголовніших “потенційних перешкод” у реалізації доступу до суду, в т.ч. й доступу до судового контролю, в діяльності ВС, особливо Великої Палати Верховного Суду (ВП ВС), приділяється чимало уваги юрисдикційним проблемам, тобто розмежуванню юрисдикції загальних і господарських судів з юрисдикцією адміністративних судів під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, та позовів, за якими відповідачами виступають зазначені суб’єкти.

Наведене обумовлено кількома причинами. *По-перше*, відповідно до ч.6 ст.403 ЦПК, ч.6 ст.302 ГПК, ч.6 ст.346 КАС справа підлягає передачі на розгляд ВП ВС у всіх випадках, коли учасник справи оскаржує судові рішення з підстав порушення правил предметної та суб’єктної юрисдикції. Тобто наведене є безумовною підставою й ВП ВС не має повноважень повернути касаційну скаргу на розгляд відповідної колегії (палати, об’єднаної палати) ВС.

По-друге, ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом (ч.1 ст.8 Закону “Про судоустрій і статус судів”). При цьому, зазначене положення відтворює вимогу про розгляд справи “судом, установленим у законі”, яка є складовою права на справедливий судовий розгляд¹².

По-третє, усунення конфлікту юрисдикцій є вкрай важливим, оскільки, як вже зазначалося, його наявність є “потенційною перешкодою”, на чому неодноразово наголошував ЄСПЛ у своїх рішеннях, у т.ч. й винесених щодо України¹³.

Питання юрисдикції судів під час здійснення судового контролю за виконанням судових рішень та рішень інших органів урегульовані на законодавчому рівні. Так, відповідно до ч.1 ст.74 Закону “Про виконавче провадження” рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до суду, який видав виконавчий документ, у порядку, передбаченому законом. Аналогічні положення закріплені й у ст.ст. 447-448 ЦПК, ст.ст. 339-340 ГПК. Своєю чергою, ч.2 ст.74 Закону

“Про виконавче провадження” передбачає, що рішення, дії чи бездіяльність виконавця та посадових осіб органів державної виконавчої служби щодо виконання рішень інших органів (посадових осіб), у т.ч. постанов державного виконавця про стягнення виконавчого збору, постанов приватного виконавця про стягнення основної винагороди, витрат виконавчого провадження та штрафів, можуть бути оскаржені сторонами, іншими учасниками та особами до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом. Крім того, згідно з ч.1 ст.287 КАС, учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця порушено їх права, свободи чи інтереси, а також, якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, юрисдикція адміністративних судів на розгляд спорів зазначеної категорії не поширюється.

Незважаючи на достатньо чітке законодавче врегулювання юрисдикційних питань на законодавчому рівні, в судовій практиці виникає чимало проблем, пов’язаних з їх тлумаченням, у зв’язку з чим наявна велика кількість постанов ВП ВС, в яких сформульовані правові позиції щодо відмежування юрисдикції загальних та господарських судів від юрисдикції адміністративних судів, про що вже зазначалося.

Оскільки розмежувати юрисдикцію загальних і господарських судів можна використовуючи суб’єктний критерій, у цій статті розглянуто лише визначення справ, які підлягають розгляду в порядку цивільного та адміністративного судочинства.

ВП ВС, спираючись на норми процесуального законодавства, виходить з того, що якщо здійснюється виконання судового рішення, ухваленого в порядку цивільного судочинства, саме до повноважень загальних судів, які реалізуються ними в порядку цивільного судочинства, належить розгляд скарг на рішення, дії чи бездіяльність осіб органів державної виконавчої служби¹⁴, в т.ч. посадових осіб органів державної виконавчої служби та Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію відповідного банку щодо відмови виконувати рішення національного суду, якщо заявником

¹² *Sokurenko and Strygun v. Ukraine*, №29458/04, 29465/04, §27-28.

¹³ *Tserkva Sela Sosulivka v. Ukraine*, №37878/02, §36; *Bulanov and Kupchik v. Ukraine*, №7714/06, №23654/08, §27-28, 38-40; *Andriyevska v. Ukraine*, №34036/06, §13-14, 23, 25-26; *Mosendz v. Ukraine*, №52013/08, §116, 119, 122-125; *Shestopalova v. Ukraine*, №55339/07, §13, 18-24.

¹⁴ Постанова ВП ВС від 10 квітня 2019р. у справі №461/4349/16-ц (провадження №14-115ц/19).

пред'явлено дві пов'язані між собою вимоги, які мають різні процесуально-правові наслідки за результатами розгляду¹⁵; державних виконавців щодо відчуження предмету іпотеки в рахунок погашення боргу, в т.ч. й скасування акта про реалізацію предмета іпотеки¹⁶, дій щодо оцінки майна, при цьому, незалежно від того, яка конкретно особа – сам державний виконавець чи залучений ним суб'єкт оціночної діяльності – здійснювала відповідні дії¹⁷, опису та арешту майна¹⁸, проведенню електронних торгів, якщо переможцем виступає фізична особа¹⁹. У цьому ж порядку мають розглядатися й скарги щодо виконання виконавчого документа, виданого на виконання задоволеного в межах кримінального провадження цивільного позову²⁰.

Своєю чергою, адміністративними судами в порядку адміністративного судочинства мають розглядатися скарги на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця: щодо стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу, прийнятих у виконавчих провадженнях щодо примусового виконання усіх виконавчих документів, незалежно від того, яким органом, у т.ч. судом якої юрисдикції, вони видані, а також про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби, прийнятих (вчинених, допущених) під час примусового виконання постанов

державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат, пов'язаних з організацією та проведенням виконавчих дій і накладенням штрафу, як виконавчих документів в окремому виконавчому провадженні²¹; щодо виконання судових рішень (постанов, ухвал, вироків), ухвалених за правилами, встановленими в КПК²², КАС²³ або КпАП²⁴, рішень інших органів (посадових осіб)²⁵, щодо зобов'язання Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб включити особу до списку вкладників, які мають право на відшкодування коштів за рахунок Фонду, на підставі виконавчого листа²⁶, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів усунути порушення шляхом перерахування коштів за виконавчими листами²⁷, щодо бездіяльності під час здійснення управлінських дій з контролю за неналежним виконанням державним виконавцем своїх обов'язків²⁸. Крім того, підставою для розгляду скарги на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця у порядку адміністративного судочинства буде наявність у зведеному виконавчому провадженні судових рішень, ухвалених за правилами різних юрисдикцій, чи рішень інших (несудових) органів, якщо ці рішення підлягають примусовому виконанню²⁹. Однак саме по собі зведене виконавче провадження не змінює загальне правило щодо визначення юрисдикції залежно від суду,

¹⁵ Постанова ВП ВС від 20 червня 2018р. у справі №553/1642,15-ц (провадження №14-207цс18).

¹⁶ Постанова ВП ВС від 12 червня 2019р. у справі №752/1115/17 (провадження №14-175цс19).

¹⁷ Постанова ВП ВС від 12 червня 2019р. у справі №308/12150/16 (провадження №14-187цс19).

¹⁸ Постанови ВП ВС від 22 серпня 2018р. у справі №658/715/16-ц (провадження №14-299цс18); від 13 березня 2019р. у справі №815/615/16-ц (провадження №11-1037апс18), від 5 червня 2019р. у справі №805/1569/17 (провадження №11-302апс19).

¹⁹ Постанова ВП ВС від 21 березня 2018р. у справі №725/3212/16-ц (провадження №14-3цс18).

²⁰ Постанова ВП ВС від 21 листопада 2018р. у справі №569/12295/16-ц (провадження №14-451цс18), від 23 січня 2019р. у справі №235/4749/13-к (провадження №14-607цс18).

²¹ Постанови ВП ВС від 6 червня 2018р. у справі №921/16/14-г/15 (провадження №12-93гс18); від 6 червня 2018р. №127/9870/16-ц (провадження №14-166цс18), від 13 червня 2018р. у справі №307/1451/15-ц (провадження №14-177цс18), від 30 серпня 2018р. у справі №754/8453/16-ц (провадження №14-380цс18); від 28 листопада 2018р. у справі №2-01575/11 (провадження №14-425цс18); від 28 листопада 2018р. у справі №401/169/16-ц (провадження №14-427цс18); від 16 січня 2019р. у справі №279/3458/17-ц (провадження №14-543цс18); від 30 січня 2019р. у справі №161/8267/17 (провадження №14-604цс18), від 13 березня 2019р. у справі №545/2246/15-ц (провадження №14-639цс18) тощо.

²² Постанова ВП ВС від 12 грудня 2018р. у справі №757/61236/16-ц (провадження №14-431цс18); від 27 березня 2019р. у справі №586/77/17 (провадження №14-556цс18), від 29 травня 2019р. у справі №760/14437/18 (провадження №14-224цс19), від 12 червня 2019р. у справі №201/2779/17 (провадження №14-205цс19).

²³ Постанова ВП ВС від 3 жовтня 2018р. у справі №201/17676/16-ц (провадження №14-305цс18), від 5 грудня 2018р. у справі №279/2369/17 (провадження №14-505цс18).

²⁴ Постанова ВП ВС від 6 лютого 2019р. у справі №757/62025/17-ц (провадження №14-619цс18).

²⁵ Постанова ВП ВС від 14 березня 2018р. у справі №213/2012/16-ц (провадження №14-13цс18), від 14 листопада 2018р. у справі №161/15523/17 (провадження №14-403цс18); від 6 лютого 2019р. у справі №678/1/16-ц (провадження №14-437цс18) від 15 травня 2019р. у справі №678/301/12 (провадження №14-624 цс18).

²⁶ Постанова ВП ВС від 21 грудня 2018р. у справі №204/2221/17 (провадження №14-416цс18).

²⁷ Постанова ВП ВС від 12 вересня 2018р. у справі №916/223/17 (провадження №12-196гс18), постанова ВП ВС від 13 лютого 2019р. у справі №199/9550/15-ц (провадження №14-521цс18).

²⁸ Постанова ВП ВС від 12 грудня 2018р. у справі №212/7068/13-ц (провадження №14-430цс18).

²⁹ Постанова ВП ВС від 14 березня 2018р. у справі №660/612/16-ц (провадження №14-19цс18), від 17 жовтня 2018р. у справі №5028/16/2/2012 (провадження №12-192гс18), від 17 жовтня 2018р. у справі №927/395/13 (провадження №12-189гс18), від 14 листопада 2018р. у справі №707/28/17-ц (провадження №14-354цс18), від 16 січня 2019р. у справі №657/233/14-ц (провадження №14-447цс18), від 10 квітня 2019р. у справі №712/8126/17 (провадження №14-546цс18), від 19 червня 2019р. у справі №64/229 (провадження №12-66гс19).



що ухвалив судові рішення, за умови об'єднання кількох судових рішень, ухвалених за правилами однієї юрисдикції, ухвалених у порядку одного судочинства³⁰.

Разом з тим, ВП ВС допускає можливість відступу від зазначених загальних правил лише за умови, якщо особа попередньо зверталася зі скаргою або позовом до суду з додержанням правил юрисдикції, але суд помилково відмовив їй у відкритті провадження у справі й повторне звернення до цього суду з тотожним позовом є неможливим. У такому випадку, тобто за наявності конфлікту юрисдикцій, особа може звернутися до суду іншої юрисдикції й останній повинен розглянути її справу по суті³¹.

Проблема суб'єктивних обмежень не є актуальною, оскільки на законодавчому рівні чітко визначені особи, наділені правом на доступ до судового контролю, у зв'язку з чим не виникає проблем щодо їх визначення. Так, якщо йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця в порядку цивільного або господарського судочинства, то ними є сторони виконавчого провадження, тобто стягувач і боржник (ч.1 ст.447 ЦПК, ч.1 ст.339 ГПК). При цьому, якщо порушення зазначають права свободи та інтереси інших осіб, то вони не позбавлені можливості їх захищати, але лише в позовному провадженні шляхом пред'явлення позову, наприклад, про звільнення майна з-під арешту³². Звернутися до суду з адміністративним позовом у порядку адміністративного провадження має право дещо ширше коло суб'єктів: учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця, приватного виконавця), тобто сторони, представники сторін, прокурор, експерт, спеціаліст, перекладач, суб'єкт оціночної діяльності - суб'єкт

господарювання, особи, права інтелектуальної власності яких порушені, – за виконавчими документами про конфіскацію та знищення майна на підставі статей 176, 177 і 229 КК, ст.51-2 КпАП, а також особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, якими є поняті, працівники поліції, представники органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому Законом “Про виконавче ровадження” (ч.1 ст.287 КАС, ст.14 Закону “Про виконавче провадження”).

Крім юридичних проблем під час реалізації особою права на доступ до судового контролю, може постати проблема щодо порядку обчислення строків, протягом яких особа може подавати скарги на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця. Стосовно цього немає єдності законодавчого регулювання. Так, відповідно до ч.1 ст.449 ЦПК, ч.1 ст.341 ЦПК, ч.2 ст.287 КАС скаргу або адміністративний позов може бути подано до суду: (а) у 10-денний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її права або свободи; (б) у триденний строк з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її права, в разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій.

У ч.5 ст.74 Закону “Про виконавче провадження” тривалість строків на оскарження визначена тотожним чином, однак, законодавець використовує більш деталізовану одиницю виміру – “робочі дні”, таким чином, збільшуючи загальний строк. Оскільки таке регулювання створює прогалини й не сприяє формуванню єдиної правозастосовчої практики, ця правова проблема була передана для вирішення до ВП ВС. Остання на початку чітко не визначила, що має виступати мірилом процесуальних строків, але похідним чином сформулювала позицію щодо необхідності застосування процесуального законодавства, яке регулює порядок судочинства, в межах якого має розглядатися справа³³. У подальшому ВП ВС дійшла висновку, що під час оскарження рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця, на виконанні яких перебуває виконавчий документ господарського суду, слід дотримуватися відповідних положень ГПК, уміщених у розділі VI “Судовий контроль за виконанням судових рішень”, зокрема щодо права на звернення зі скаргою у строк 10 календарних днів, визначений п. “а” ч.1 ст.341 ГПК³⁴. На наш погляд, оскільки всі

³⁰ Постанова ВП ВС від 14 листопада 2018р. у справі №707/28/17 (провадження №14-354цс18); від 16 січня 2019р. у справі №657/233/14ц (провадження №14-447цс18); від 5 червня 2019р. у справі №911/100/18 (провадження №12-60гс19).

³¹ Постанова ВП ВС від 12 червня 2019р. у справі №201/2779/17 (провадження №14-205цс19); від 12 червня 2019р. у справі №201/2779/17 (провадження №14-205цс19); від 12 червня 2019р. у справі №370/1547/17 (провадження №14-223цс19).

³² Постанова ВС КЦС від 5 грудня 2018р. у справі №496/1013/16-ц (провадження №61-29821св18).

³³ Постанова ВП ВС від 17 жовтня 2018р. у справі №5028/16/2/2012 (провадження №12-192гс18).

³⁴ Постанова ВП ВС від 13 березня 2019р. у справі №920/149/18 (провадження №12-297гс18).

процесуальні кодекси є спеціальними нормами щодо Закону “Про виконавче провадження”, а за їх ідеологією процесуальні строки обчислюються календарними днями, то й строк для реалізації права на ініціювання судового контролю також має обліковуватися календарними, а не робочими днями.

На рівні процесуального законодавства окремо не встановлені правила щодо оформлення скарг, що подаються в порядку цивільного та господарського судочинства, на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи органу державної виконавчої служби або приватного виконавця. У зв'язку з цим вбачається, що слід керуватися загальними вимогами до позовних заяв (ст.175 ЦПК, ст.162 ГПК) з урахуванням специфіки такої заяви як “скарга”, тобто вони мають бути подані в письмовій формі, українською мовою, бути підписані стороною виконавчого провадження, яка її подає, або представником, містити інформацію щодо такої особи та суб'єкта, рішення, дії чи бездіяльності якого оскаржуються, спосіб, за допомогою якого особа хоче захистити свої права, свободи або інтереси, виклад обставин, якими обґрунтовуються вимоги, зазначення доказів, що підтверджують вказані обставини, перелік документів та доказів, що додаються до скарги, зазначення доказів, які не можуть бути подані разом зі скаргою (за наявності) тощо. У випадку, якщо право на судовий контроль реалізується в порядку адміністративного судочинства, учасник виконавчого провадження або інший суб'єкт зобов'язаний пред'явити адміністративний позов, що має відповідати вимогам, передбаченим у ст.160 КАС.

Ще одним спірним питанням, пов'язаним з реалізацією права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, є питання щодо сплати судового збору. Так, ВС у складі Касаційного цивільного суду (КЦС) виходив з того, що провадження з виконання судових рішень є завершальною і невід'ємною частиною (стадією) судового провадження по конкретній справі, в якій провадження за скаргою не відкривається, а за подання позовної заяви сплачено відповідний судовий збір, ні розділом VII ЦПК України, ні Законом “Про судовий збір” (ч.1 ст.3) не передбачено необхідності сплати судового збору за подання скарги на рішення, дії або бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи ДВС, відтак, за подання скарги судовий збір не сплачується.

Таким чином, не підлягає сплаті судовий збір і за подання апеляційної скарги у справах за скаргами на рішення, дії або бездіяльність державного



виконавця чи іншої посадової особи ДВС³⁵. Своєю чергою, ВС у складі Касаційного господарського суду вирішив відступити від цієї позиції, внаслідок чого справа була передана на розгляд ВП ВС. Остання відступила від позиції ВС у складі КЦС й дійшла висновку, що пп. 7 п.2 ч.2 ст.4 Закону “Про судовий збір” визначено ставку судового збору з апеляційної і касаційної скарг на ухвалу господарського суду в розмірі одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Зазначене положення стосується подання апеляційних і касаційних скарг на всі без винятку ухвали господарського суду, які підлягають оскарженню, незалежно від того, чи передбачено Законом “Про виконавче провадження” справляння судового збору за подання тих заяв, за результатами яких виносяться відповідні ухвали, тобто судовий збір має сплачуватися на загальних підставах³⁶.

У подальшому ВС у складі Об'єднаної палати КЦС відступив від своєї попередньої позиції та дійшов висновку, що якщо за подання скарги на дії державного виконавця до суду першої інстанції законом не встановлено для заявника обов'язок сплачувати судовий збір, то в разі оскарження заінтересованою особою постановленого судом першої інстанції судового рішення за результатами розгляду зазначеної скарги судовий збір справляється на загальних підставах, встановлених у пп. 9 п.1 ч.2 ст.4 Закону “Про судовий збір”. При цьому предмет судового розгляду суду першої інстанції не може впливати на обов'язковість сплати або несплати судового збору за подання апеляційної скарги в разі незгоди з судовим рішенням³⁷.

Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що **право на доступ до судового контролю за виконанням судових рішень та рішень інших органів, тобто його доступність, закріплені на рівні чинного законодавства**, однак унаслідок наявності окремих правових колізій, підтверджених практикою правозастосування, підлягає подальшому регулюванню. ■

³⁵ Постанова ВС КЦС від 18 січня 2018р. у справі №565/256/15-ц (провадження №61-1504св17); від 14 лютого 2018р. у справі №589/6044/2013 (провадження №61-1900св18) тощо.

³⁶ Постанова ВП ВС від 29 травня 2018р. у справі №915/955/15 (провадження №12-66гс18).

³⁷ Постанова ВС у складі ОП КЦС від 20 червня 2018р. у справі №752/7347/16-ц (провадження №61-10168сво18).

РЕФОРМА ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ – ПЕРЕДУМОВИ, СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

5 жовтня 2016р. набули чинності закони України “Про виконавче провадження” (нова редакція) та “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”. Слід зауважити, що певна зміна філософії виконання судових рішень, новизна механізму виконання рішень, запровадження інституту приватних виконавців повинні були б пришвидшити процес виконання рішень, надати такому рішенню ознак ефективності та завершеності, передбачалося Угодою про Коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”.



**Руслан
СИДОРОВИЧ,**
народний
депутат України
VIII скликання

Що ж призвело законодавця до готовності на такий радикальний крок?

Передусім те, що загальне виконання судових рішень в Україні впало до катастрофічно низького рівня. Очевидно, ситуація зумовлювалася низкою об’єктивних і суб’єктивних факторів. Серед об’єктивних причин:

- (а) значна кількість виконавчих проваджень на одного виконавця (станом на 2015р., середнє навантаження складало близько 150 виконавчих проваджень на одного державного виконавця);
- (б) застарілий та неефективний механізм виявлення активів боржника (паперові запити до відповідних органів, які обліковували відповідні дані, неефективна взаємодія з органами ДФС з виявлення банківських рахунків боржників -суб’єктів підприємницької діяльності, повна відсутність механізму виявлення банківських рахунків фізичних осіб, витратна та тривала процедура визначення початкової вартості активів боржника, які виставлялися на продаж тощо);
- (в) недосконалість самих судових рішень у частині неналежного формулювання їх резолютивної частини, через що виникали труднощі з порядком виконання такого судового рішення;
- (г) відсутність достатнього судового контролю за виконанням судових рішень та діями державних виконавців.

До основних суб’єктивних факторів можна віднести численні факти корупції в органах ДВС та відсутність належного рівня мотивації до забезпечення

виконання судових рішень унаслідок низького рівня винагороди державного виконавця, а також відсутність суспільного усвідомлення важливості неухильного виконання судових рішень.

Усі перераховані проблеми визнавалися також Міністерством юстиції України як під час підготовки реформи, так і у процесі обговорень під час голосування відповідних законів.

Не можна оминати увагою те, що відсутність дієвого механізму виконання судових рішень є також порушенням міжнародних зобов’язань України, зокрема ст.6 Європейської Конвенції з прав людини (ЕКПЛ, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Європейський суд з прав людини (ЕСПЛ) неодноразово у своїх рішеннях наголошував, що право на доступ до справедливого суду є ілюзорним, якщо держава не в змозі забезпечити виконання ухвалених судових рішень. Найзнаковішими щодо України в частині констатації системної проблеми невиконання судових рішень є рішення у справах “Жовнір проти України” та “Іванов проти України”. Окремим рядком слід винести безпрецедентне рішення, винесене в жовтні 2017р. – “Бурмич та інші проти України”.

Що ж стосується відбудови потужної та незалежної судової гілки влади, то ситуація з низьким показником виконання рішень судів прямо корелюється з рівнем довіри до суду, адже фактичне позбавлення особи реального поновлення порушених прав через ефективність процедур виконання судового рішення суттєво знижують авторитет суду.

Таким чином, неменучість реформування системи виконання судових рішень була зумовлена як об’єктивними факторами щодо необхідності

дотримання прав людини, в т.ч. гарантованими ЄКПЛ, так і усвідомленням усередині країни потреби забезпечення функціонування потужної системи виконання судових рішень.

Усі наведені обставини сприяли тому, що на початку 2015р. у рамках діяльності Ради з питань судової реформи були об'єднані зусилля українських і міжнародних експертів, народних депутатів, Мін'юсту України та представників Адміністрації Президента, які врешті і підготували законопроекти №2506а та №2507а, які 2 червня 2016р. стали законами “Про виконавче провадження” та “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”.

Стан реалізації реформи

Передусім, слід зазначити, що у процесі підготовки реформи виконання судових рішень у рамках дискусій в Раді з питань судової реформи відбувався пошук компромісних рішень, які, зважаючи на високий рівень популізму в політичних колах (намагання знецінити саму ідею необхідності виконання судових рішень, урахувуючи високий рівень недовіри до судової влади), змогли б запропонувати такий підхід, який би забезпечив можливість самого старту реформи та запровадження інституту приватних виконавців. Крім того, напрацьовувалась дорожня карта реформи на наступні 10 років, виходячи з українських реалій та, у зв'язку з цим, поетапного підходу запровадження як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях головних ідей реформи.

Зокрема передбачалося:

1. поступове розширення юрисдикції приватних виконавців до рівня юрисдикції державних виконавців;
2. поступове підвищення кваліфікаційних вимог до осіб, які бажають стати державними виконавцями, до рівня, встановленого для претендентів на приватних виконавців;
3. поступове зменшення чисельності державних виконавців з плавним переходом на повністю недержавну форму виконання судових рішень;
4. розширення електронної форми документообігу з метою підвищення швидкості та ефективності виконавчого провадження та здешевлення собівартості послуг виконавців;
5. запровадження електронної автоматизованої системи виявлення банківських рахунків боржника та забезпечення арешту або списання коштів боржника в автоматизованому режимі;
6. запровадження автоматизованої системи розподілу стягнутих коштів боржника між кредиторами різних черг та, за наявності участі у стягненні кількох виконавців (державних та/або приватних), розподілу виконавчого збору/винагороди приватного виконавця;

7. організація навчання та проведення іспитів з допуску до професії приватного виконавця у такий спосіб, щоб забезпечити доведення чисельності приватних виконавців до кінця 2016р. – 1 000 осіб, з поступовим доведенням їх загальної чисельності до 3 000-4 000 осіб.

Разом з тим, зміни, які вносилися до прийнятих 2 червня 2016р. законів “Про виконавче провадження” та “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, свідчать радше про зворотні тенденції у реалізації реформи виконавчого провадження.

Зокрема, зміни до Закону “Про виконавче провадження” вносилися 15 разів, до Закону “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” – 2 рази.

Окремі деталі змін до законів та оцінки їх наслідків на подальшу реалізацію реформи виконавчого провадження

1. Законом “Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії” від 3 листопада 2016р. внесено зміни до ст.34 Закону “Про виконавче провадження”, за яким виконавчі провадження, відкриті щодо відповідних підприємств, підлягають зупиненню. Тобто, **запроваджено вже дев'ятий за кількістю мораторій на виконання судових рішень.**

2. 18 січня 2018р. приймається Закон “Про приватизацію державного і комунального майна”, яким вносяться зміни до ст.34 Закону “Про виконавче провадження”, де відповідно до доповненого п.12 статті, виконавець зупиняє виконавче провадження у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації. Такі зміни, з одного боку, **унеможливають зменшення активів приватизованого об'єкта**, проте, з іншого боку, **зумовлюють також і затягування виконання судових рішень.**

3. Замість розробки та запровадження електронної автоматизованої системи виявлення банківських рахунків боржників у режимі реального часу, 3 липня 2018р. приймається Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання”, який передбачає **створення автоматизованої системи лише арешту коштів боржників, і лише із заборгованості зі сплати аліментів.** Проте й не розробляється інша система для ефективного виявлення банківських рахунків боржників у режимі реального часу для всіх видів боржників – як фізичних осіб, так і суб'єктів підприємницької діяльності.

Водночас, у результаті обговорення між першим другим читанням вдається вилучити норму про створення реєстру банківських рахунків фізичних осіб, який потенційно міг знищити інститут банківської таємниці видів боржників – як фізичних осіб, так і суб'єктів підприємницької діяльності.

4. За Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення економічних передумов для посилення захисту права дитини на належне утримання” змінено ст.27 закону щодо виконавчого збору, який стягується державним виконавцем, а саме **повернуто норму про стягнення виконавчого збору від суми, що підлягає примусовому стягненню, поверненню, або вартості майна боржника, що підлягає передачі стягувачу за виконавчим документом.** Незрозуміла позиція не лише в сенсі економічної справедливості, але й існуючої судової практики, яка ґрунтується на тому, що за своїм призначенням виконавчий збір є своєрідною винагородою державному виконавцю за вчинення заходів примусового виконання рішення, за умови, що такі заходи призвели до виконання рішення.

5. У ряді змін, внесених до Закону “Про виконавче провадження”, з'явилися **додаткові заборони на вчинення виконавчих дій по цілому ряду підприємств**, зокрема тепло- та водопостачальних підприємств, ДАТ “Чорноморнафтогазу”, “Укрзалізниці”, підприємств оборонного комплексу, вугледобувних підприємств тощо. При цьому, якщо запровадження тимчасового мораторію і могло бути виправданим у відповідний час, з метою забезпечення діяльності підприємств, що мають особливе значення для держави, то в той же час не пропонувались та не вживались відповідні заходи для вирішення глобального питання таких боргів та для забезпечення належної платоспроможності таких підприємств.

Також, можна окремо відзначити виправданий крок законодавця із заборони стягнення на користь держави-агресора, який має в цьому ж Законі від 12 липня 2018р. “Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну “Укроборонпром” перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку” значно менш виправдану заборону на стягнення і інших боргів стратегічних підприємств оборонно-промислового комплексу, оскільки останнє створює нерівні умови роботи та не стимулює такі підприємства дотримуватися належної платіжної дисципліни.

Таким чином, як видно, **зміни**, які вносилися упродовж трьох років від початку реформи виконавчого провадження 2016р., **були або спрямовані на вирішення точкових проблем заборгованості підприємств конкретної галузі, без вирішення**

проблем боргів у цілому (що, безумовно, не може не поглиблювати вже існуючої кризи неплатежів), **або ж суперечили самій ідеї реформи.**

Окремо слід зупинитися на рішенні Конституційного Суду України від 15 травня 2019р., яким визнано неконституційними норми ст.26 Закону “Про виконавче провадження” в частині обов'язкової сплати авансового збору по виконавчому провадженню. Безумовно, не можна не погодитись з акцентом КСУ щодо наявності позитивного обов'язку держави із забезпечення виконання судового рішення. Разом з тим, як на мене, виходячи із логіки такого позитивного обов'язку держави, може виникнути питання – а чи є конституційним запровадження обов'язкової сплати судового збору за звернення особи до суду за захистом порушених прав та інтересів? Адже розділом VIII Конституції України ніде не передбачено обов'язковість сплати судового збору.

Також, визнаючи відповідні положення ст.26 Закону неконституційними, КСУ, на мою думку, не проаналізував можливі глобальні наслідки такого підходу, оскільки таке всезагальне звільнення від авансового збору може спричинити відсутність у органів та осіб, уповноважених на виконання судових рішень, фінансового ресурсу для забезпечення самого процесу виконання судових рішень у цілому. Перекладення ж повністю фінансового тягаря з матеріального забезпечення процесу виконання судових рішень з учасників виконавчого провадження на всіх платників податків виглядає як рішення, яке не повною мірою відповідає принципу справедливості. Крім того, ЄСПЛ у своїх рішеннях, насамперед, акцентує на неприйнятності надмірного тягаря для стягувача на етапі виконавчого провадження. Саме з цих принципів і виходив законодавець, звільняючи від такого авансового платежу певні категорії стягувачів. Понад те, враховуючи, що в більшості країн ЄС діє або приватна, або змішана форма виконання судових рішень, таке тлумачення позицій ЄСПЛ суперечило б самій філософії організації процесу виконання судових рішень, властивого більшості країн Європи.

Проте, в непрямий спосіб у зазначеному рішенні КСУ порушується інше надважливе питання – виконання судових рішень органами державної влади. Абсурдом є те, що рішення, винесене іменем держави, де вона ж виступає боржником в особі певного органу, може потребувати примусового виконання. Адже, коли сама держава ігнорує своє ж рішення, особа-стягувач апіорі опиняється у дискримінаційному становищі. І саме ця причина, а не наявність авансового збору, порушує право, гарантоване ст.6 ЄКПЛ. І саме на запровадження дієвих механізмів виконання рішень національних судів акцентував ЄСПЛ у справах “Іванов проти України” та “Бурмич на інші проти України”.

Заради справедливості, варто зазначити, що для **вирішення проблеми невиконання державою**

судових рішень необхідно змінювати не лише нормативно-правову базу, але й спосіб мислення держслужбовців, оскільки держава має виконувати судові рішення добровільно і без будь-якого примусу.

Ще одним із суттєвих “неуспіхів” реформи є критично мала чисельність приватних виконавців. За попереднім планом реформи, ще до кінця 2016р., як уже зазначалося, на ринок мали б вийти до 1 000 приватних виконавців. Проте, станом на червень 2019р., відкрили свої офіси лише 180 приватних виконавців. Загальна кількість виконавчих проваджень, які перебувають у приватних виконавців – близько 1% загальної кількості виконавчих проваджень у країні.

Причин такої незначної кількості приватних виконавців кілька. На самих початках реформи Міністерство юстиції допустило до навчальної підготовки лише один заклад – Інститут підвищення кваліфікації при Мін’юсті, що вже засадничо суперечило ідеям, закладеним у законопроектах. Прийнятим Законом “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” передбачався лише один фільтр по допуску до професії – це відповідний іспит, який має забезпечувати доступ лише для осіб, які володіють належним рівнем знань і навиків. Питання ж вибору відповідних навчальних програм і навчальних закладів мало б бути лише за самими претендентами. Тому, внаслідок запровадження такого штучного фільтру, число претендентів не могло бути достатнім. Надалі регулятором кількість допущених навчальних закладів усе ж була розширена, проте значного числа претендентів не з’явилося ще з однієї причини.

У середині 2017р., після проведеного ряду іспитів, де більшість претендентів складала іспити успішно, раптово результат екзамінування став діаметрально протилежним. Скандал, який тоді вибухнув, з часом вщух, проте це підірвало довіру до процедури допуску до професії у юридичній спільноті.

Перспективи та напрями реформи

Незважаючи на всі негативні тенденції, незворотність подальшого розвитку реформи виконавчого провадження полягає в кількох позиціях.

По-перше, прийняття пакету законів 2 червня 2016р. стало результатом не лише півторарічної роботи з їх підготовки. Дискусії про роздержавлення виконання судових рішень велися вже досить давно. У попередніх каденціях Верховної Ради відповідні законопроекти реєструвалися, однак до голосувань не доходило. Проте ці фактори в сукупності все ж забезпечили існування політичного консенсусу для можливості прийняття цієї реформи.

По-друге, перехід від державної до змішаної або приватної форми виконання судових рішень є загальноєвропейською тенденцією. Причинами такого стану є:



- (а) зменшення витрат державного бюджету, а отже і коштів платників податків на виконання цієї функції;
- (б) збільшення доступності професії та стандартів прозорості, що, як наслідок, покращує довіру населення;
- (в) покращення ефективності цього сервісу, оскільки мотиваційна складова у вигляді відсотка від отриманого результату є невластивою для державного сектору;
- (г) зменшення корупціогенності професії, оскільки приватний виконавець є зацікавленим як у результаті своєї роботи, так і в забезпеченні свого професійного іміджу, що є також запорукою його успішності.

Проте невідворотність реформи аж ніяк не може забезпечувати суспільної сатисфакції доти, поки рівень виконань судових рішень не наблизиться до середньоєвропейського, а громадяни і бізнес не отримають позитивного результату з відновлення свого права.

Які ж кроки повинні бути вчиненими в найкоротшій перспективі?

1. Зміна процедури допуску до професії приватного виконавця та повернення суспільної довіри до результатів екзамінування у такий спосіб, щоб забезпечити вихід на ринок уже до кінця 2019р. щонайменше 1 000 професійних фахівців.
2. Розробка та запровадження онлайн системи виявлення банківських рахунків боржників (як юридичних, так і фізичних осіб). Важливо, щоб така система не порушувала банківської таємниці, не порушувала законодавства про захист персональних даних та унеможлилювала “підглядання” у таку систему за інформацією поза межами вчинення конкретних виконавчих дій. Вирішення цього пункту потребує внесення не стільки змін до законодавства регулювання виконавчого провадження, скільки змін до регулювання діяльності НБУ. Причому, основна частина алгоритму вирішення цього питання полягає в розробці та запровадженні якісного програмного продукту.

3. Переведення повністю в електронний спосіб у режим реального часу виконавчих дій з виявлення та арешту активів і майнових прав боржників. З метою забезпечення виконання цієї позиції реформи є необхідним розробка програмного продукту, який поєднає роботу дата-банків різних відомств, що потребує безпосередньої координації Урядом України.
4. Проведення глибинного аналізу причин, що спонукали до запровадження усіх видів мораторіїв на виконання судових рішень, із розробкою національної стратегії з ліквідації таких передумов із поступовим скасуванням відповідних мораторіїв.
5. Збільшення судового контролю за процесом виконання судових рішень та рішень інших органів, що підлягають виконанню, з метою вибудовування єдиного неперервного процесу від пред'явлення позову до самого виконання судового рішення.

Виконання цього пункту рекомендацій потребує внесення змін до чинних процесуальних кодексів України – Цивільного процесуального, Господарсько-процесуального, Кодексу адміністративного судочинства та Кримінального процесуального.

Бачення проблеми невиконання судових рішень крізь призму рішень ЄСПЛ та Департаменту з питань виконання рішень ЄСПЛ Ради Європи

ЄСПЛ ратифікована Україною у 1997р. Ст.6 Конвенції, як уже зазначалося, гарантує право на справедливий суд. Своїми численними рішеннями (і не лише щодо України, для прикладу “Торнсбі проти Греції”, “Імобільяре проти Італії”) ЄСПЛ акцентував важливість виконання рішення суду в контексті права на справедливий суд.

З моменту приєднання до Конвенції десятки тисяч громадян України звернулись до ЄСПЛ, вважаючи, що їх права, гарантовані Конвенцією, зокрема ст.6, порушуються державою Україна в частині незабезпечення виконання рішень національних судів. Рішення ЄСПЛ “Жовнір проти України” від 2004р. та “Іванов проти України” від 2009р. констатували системне порушення права на справедливий суд та вимагали від України вжити заходів загального характеру з метою запобігання подальшому порушенню прав людини, гарантованих ст.6 ЄСПЛ.

Ураховуючи те, що потік звернень громадян України, які скаржилися до ЄСПЛ на порушення їх прав, гарантованих ст.6 ЄСПЛ, не зменшувався, а також те, що країна-учасник Конвенції – Україна, у процесі комунікації з Радою Європи не надавала належних доказів про вжиття достатніх заходів загального характеру для усунення причин системного порушення прав людини, гарантованих ст.6 Конвенції, у червні 2017р. Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ Ради Європи взято на

особливий моніторинг виконання рішень “Жовнір проти України” та “Іванов проти України”.

Фактичне ж ігнорування Україною особливого моніторингу та нежиття достатніх заходів загального характеру для усунення порушення прав людини, гарантованих Конвенцією, численна кількість звернень громадян до ЄСПЛ призвели до ухвалення безпрецедентного рішення ЄСПЛ – “Бурмич та інші проти України”, в результаті якого ЄСПЛ передав справи по 12 148 заявниках до Департаменту з питань виконання рішень ЄСПЛ Ради Європи зазначивши, що немає жодного сенсу виносити нове рішення Суду, враховуючи те, що (а) воно дублюватиме по суті рішення у справі “Іванов проти України”; (б) ЄСПЛ не є ще однією інстанцією судової системи України.

Унікальність цього рішення в тому, що ЄСПЛ, констатувачи порушення Конвенції, не виніс класичного рішення по суті (в т.ч., не визначивши розміру справедливої сатисфакції), а лише підтвердив, що винесення рішення по 12 148 заявниках дублювало б рішення “Іванов проти України”. Суд також визначив дворічний строк для прийняття *ad hoc* механізму та його реалізації з метою виконання рішень національних судів заявників, включених до справи “Бурмич та інші проти України”.

Проте, станом на червень 2019р., Україна не лише не виконала заходи загального характеру з метою подальшого недопущення порушення прав людини, гарантованих ст.6 Конвенції, але й не запровадила *ad hoc* механізм з метою забезпечення виконання судових рішень національних судів, незважаючи на те, що відповідний законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів” (реєстр. №8533) було внесено ще 27 червня 2018р.

Висновок

Відсутність ефективної системи виконання судових рішень ставить під сумнів реальне існування судової гілки влади, а відтак відносить до крайнього ризику наявності демократії в Україні.

Порушення прав людини, гарантованих ст.6 ЄСПЛ, є не лише порушенням прав наших співгромадян, але й порушенням наших міжнародно-правових зобов'язань та завдає непоправної шкоди міжнародному іміджу України.

Прийнята 2 червня 2016р. реформа виконавчого провадження, якою було розпочато процес роздержавлення державного сервісу з виконання судових рішень, стала, безумовно, тектонічним зсувом філософії у галузі. Разом з тим, наведений тут аналіз дозволяє констатувати наявність недостатньої кількості рішучих кроків із запровадження належної інституційної спроможності осіб, уповноважених на виконання судових рішень. ■

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУДОВИЙ РОЗГЛЯД ТА ПРАВА НА ЕФЕКТИВНІ ЗАСОБИ ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Конституційна реформа у сфері правосуддя в Україні мала своїм наслідком не лише зміну системи судустрою та новелізацію процесуального законодавства, але й торкнулась і такої суміжної сфери правового регулювання, як виконання судових рішень. Так, відповідно до ст.129-1 Конституції України судові рішення визнається обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд. Зазначені конституційні положення знаходять своє віддзеркалення і на рівні галузевого законодавства. Так, згідно зі ст.18 Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України, “судові рішення, що набрали законної сили, обов'язкові для всіх органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових чи службових осіб та громадян і підлягають виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, – і за її межами. Невиконання судового рішення є підставою для відповідальності, встановленої законом”. Нарешті, одночасно із прийняттям змін до Конституції було ухвалено два закони, які безпосередньо стосуються регулювання інституту примусового виконання судових рішень: “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” та “Про виконавче провадження”, що відбивають нові організаційно-функціональні та процедурні засади регулювання зазначеного сегменту юридичної практики.



Тетяна ЦУВІНА,
доцент кафедри
цивільного
процесу
Національного
юридичного
університету
ім.Я.Мудрого

Безперечно, наразі пріоритетним напрямом конституційної реформи у сфері правосуддя і суміжних інститутів в Україні вважається гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами справедливого судочинства. Ключовим з цієї точки зору є п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), відповідно до якого кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру. Вказане положення отримало назву “право на справедливий судовий розгляд” як невід'ємне право людини, що органічно пов'язане з міжнародно-правовим принципом верховенства права та є його частиною. Однією з гарантій

справедливого судового розгляду, виведеною у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з питань застосування та тлумачення зазначеної статті, є вимога обов'язковості виконання судових рішень, тобто гарантія їх примусового виконання.

Здавалося б, суцільне удосконалення процесуального законодавства, спрямоване на приведення його у відповідність до міжнародних стандартів, мало б значно підвищити ефективність виконавчого провадження, проте статистичні дані свідчать про наявність системних проблем у цій сфері. Так, у 2018р. Україна посіла третє місце за кількістю скарг (7 250), поданих до ЄСПЛ, що склали 12,9% загальної кількості скарг, поданих до ЄСПЛ у 2018р.¹, а також третє місце (після РФ та Туреччини) за кількістю ухвалених проти неї рішень у 2018р. (91 рішення,

¹ Analysis and statistics 2018. – European Court of Human Rights, January 2019, p.8, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2018_ENG.pdf.

що становить 8,97% усіх ухвалених у 2018р. рішень)². Станом на 30 червня 2019р., проти України було подано 7850 скарг, що становить 13,8% загальної кількості скарг, поданих у 2019р.³ Загалом, за весь період дії ЄКПЛ до 2018р. проти України ЄСПЛ було розглянуто 82 557 скарг⁴, принаймні 29 тис. з яких стосувалися саме системних недоліків у сфері виконання судових рішень⁵.

За статистичними даними ЄСПЛ, за період його діяльності з 1959р. по 2018р. 40% всіх порушень ЄКПЛ, визнаних ЄСПЛ, стосувалися саме права на справедливий судовий розгляд. При цьому, 17,01% з них становили недотримання вимог справедливості судового розгляду (*fair hearing*), а 20,06% – гарантій розумності строків судового розгляду та виконання судових рішень⁶. **Зазначене свідчить про наявність проблем у сфері дотримання розумних строків судового розгляду та виконання судових рішень у цілому на рівні європейського регіону.**

Ключове значення з цієї точки зору має ухвалення ЄСПЛ у 2009р. пілотного рішення у справі “*Yuriy Nikolaevich Ivanov v. Ukraine*”⁷, де невиконання судових рішень визнавалося системною проблемою національного правопорядку, та були надані рекомендації щодо запровадження ефективних засобів правового захисту права на розгляд справ та виконання судових рішень у розумний строк. Незважаючи на вказане рішення ЄСПЛ та тривалий час, що минув після його ухвалення, в Україні й досі зазначене рішення залишається невиконаним. Таке зволікання та нескінченна кількість аналогічних скарг, поданих уже після пілотного рішення, змусили ЄСПЛ вжити кардинальних заходів, наслідком чого стало ухвалення рішення у справі “*Burmych and Others v. Ukraine*”⁸, що є унікальним, адже в ньому ЄСПЛ змінив свою практику та вперше без дослідження фактичних обставин приєднав до п’ятих скарг заявників ще 12 143 скарги щодо порушення надмірної тривалості невиконання судових рішень, визнавши їх частиною попереднього пілотного рішення та передавши зазначені справи до Комітету Міністрів Ради Європи (КМРЕ) для отримання заявниками справедливої сатисфакції.

Зазначене вище свідчить про те, що **фактично здійснені лише часткові кроки на шляху до гармонізації національного процесуального законодавства міжнародними стандартами** в цій сфері з метою забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд. Отже, сьогодні поряд з

питаннями, пов’язаними із забезпеченням судами розумності строків судового розгляду, постає проблема використання ефективних засобів правового захисту права на справедливий судовий розгляд та виконання судових рішень упродовж розумного строку в національних правопорядках, основою для впровадження яких стала практика ЄСПЛ щодо застосування п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ.

Виконання судових рішень у контексті п.1 ст.6 ЄКПЛ та інших конвенційних прав

Виконання судового рішення як елемент права на справедливий судовий розгляд текстуально не передбачене у п.1 ст.6 ЄКПЛ, проте завдяки еволюційному тлумаченню зазначеної статті у практиці ЄСПЛ з часом почало визнаватися невід’ємною гарантією цього права. Уперше зазначене положення знайшло своє обґрунтування в рішенні у справі “*Hornsby v. Greece*”, в якій ЄСПЛ зауважив, що відповідно до його усталеної прецедентної практики п.1 ст.6 ЄКПЛ гарантує кожному право на звернення до суду або арбітражу з позовом щодо його цивільних прав та обов’язків. Таким чином, зазначена стаття проголошує “право на суд”, одним з аспектів якого є право на доступ до суду, тобто право на порушення перед судом провадження щодо цивільно-правових питань. Однак це право було б ілюзорним, якщо б правова система держави дозволяла, щоб остаточне та обов’язкове рішення суду залишалося невиконаним на шкоду одній зі сторін. Складно уявити, щоб ст.6 ЄКПЛ, докладно описуючи процесуальні гарантії, які надаються сторонам у спорі, – справедливий, публічний та швидкий розгляд – водночас залишила б виконання судових рішень без захисту. Тлумачення ст.6 ЄКПЛ, присвяченої винятково праву на доступ до суду та проведенню справедливого судового розгляду, могло б призвести до наслідків, несумісних з принципом верховенства права, обов’язок дотримуватись якого Високі Договірні Сторони взяли на себе, ратифікувавши ЄКПЛ. Виконання рішень, ухвалених будь-яким судом, слід розглядати як невід’ємну частину “судового розгляду” для цілей ст.6 ЄКПЛ⁹.

Варто зазначити, що практика ЄСПЛ щодо проблематики виконання судових рішень у контексті п.1 ст.6 ЄКПЛ є доволі масштабною і дозволяє простежити іманентні зв’язки між вимогою обов’язкового виконання судових рішень та іншими гарантіями права на справедливий судовий розгляд. Так, ЄСПЛ зазначає, що ефективний доступ до суду включає також право на виконання судових рішень без неналежних зволікань. У справі “*Immobiliare Saffi v. Italy*”

² The ECHR in Facts and Figures 2018. – European Court of Human Rights, 2019, p.5, https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2018_ENG.pdf.

³ Pending Applications Allocated to a Judicial Formation. – European Court of Human Rights, 2019, https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_month_2019_BIL.pdf.

⁴ Overview 1959-2018. ECHR. – European Court of Human Rights, March 2019, p.5, https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf.

⁵ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 and others, 12 October 2017, par.44, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

⁶ Overview 1959-2018. ECHR, p.6.

⁷ *Yuriy Nikolaevich Ivanov v. Ukraine*, №40450/04, 15 October 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95032>.

⁸ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

⁹ *Hornsby v. Greece*, №18357/91, §40, 25 February 1997, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988>.

ЄСПЛ визнав невиконання протягом 11 років судового рішення національного суду про розірвання договору оренди та виселення орендаря порушенням не лише вимоги розумності строків судового розгляду, але й права на доступ до суду¹⁰.

Оскільки виконавче провадження є частиною судового розгляду, ЄСПЛ вважає, що право на суд захищає не лише доступ до суду першої інстанції й апеляційних судів для визначення цивільних прав та обов'язків, однак і захист права на доступ до виконавчого провадження, що є правом на ініціювання виконавчого провадження¹¹.

Наприклад, ЄСПЛ зауважує, що надмірний розмір судових витрат може становити собою порушення права на доступ до суду. Аналогічний підхід застосовується і до виконавчого провадження. У справі *"Apostol v. Georgia"* ЄСПЛ визнав порушення права на доступ до суду через те, що на стягувача було покладено обов'язок сплатити надмірно великий розмір авансового внеску виконавчого провадження. У цій справі ЄСПЛ зазначив, що переклавши на стягувача відповідальність за фінансове забезпечення організації виконавчого провадження, держава намагалась уникнути свого позитивного обов'язку щодо ефективної організації системи виконавчого провадження як з правової, так і з практичної точки зору.

Вимога державних органів з виконання судових рішень до стягувача авансувати попередні витрати виконавчого провадження у поєднанні з нехтуванням його фінансовим становищем покладає на нього надмірний тягар та позбавляє права на доступ до суду, порушуючи саму суть цього права¹². Отже, з точки зору ЄСПЛ, відсутність у законі гнучких норм про ефективний механізм розстрочення, відстрочення та звільнення від сплати авансового внеску, становить загрозу доступу до суду в контексті п.1 ст.6 ЄКПЛ.

У цьому контексті варто звернути увагу на рішення Конституційного Суду України (КСУ) у справі за конституційною скаргою Хліпальської В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2 ст.26 Закону "Про виконавче провадження" (щодо забезпечення державою виконання судового рішення), в якому КСУ визнав такими, що не відповідають положенням Конституції (є неконституційними) відповідні положення законодавства, які передбачали необхідність сплати стягувачем авансового внеску у виконавчому провадженні. При цьому

КСУ зазначив, що "визначенням обов'язкової сплати авансового внеску особою, на користь якої ухвалене судові рішення, як необхідної умови початку примусового виконання цього рішення органом державної виконавчої служби, покладено на цю особу фінансовий тягар забезпечувати функціонування впроваджені державою системи виконання судових рішень, що не гарантує доступу для кожної такої особи до вказаної системи, отже, не забезпечує в усіх випадках і за будь-яких умов повного та своєчасного виконання цього рішення, його обов'язковості"¹³. Таким чином, Конституційним Судом фактично були надані більші гарантії, ніж це передбачено ЄСПЛ, адже останній не визнає саму по собі необхідність сплати авансового внеску порушенням права на доступ до суду, наголошуючи лише на необхідності дотримання принципу пропорційності під час застосування відповідних положень законодавства на національному рівні.

Поряд із цим, у практиці ЄСПЛ найтісніший зв'язок простежується між необхідністю виконання судових рішень та вимогою розумності строків судового розгляду в цивільних справах. Так, у справі *"Stadnyuk v. Ukraine"* ЄСПЛ зазначив, що судовий розгляд і виконавче провадження є відповідно першою й другою стадіями одного провадження, що має здійснюватися з дотриманням розумних строків судового розгляду¹⁴. Відповідно до усталеної практики ЄСПЛ, закінчення перебігу розумного строку судового розгляду завжди пов'язується з ухваленням остаточного рішення у справі та його виконанням¹⁵.

У справах, що стосувалися порушення розумних строків виконання судових рішень у цивільних справах, ЄСПЛ були сформульовані основні стандарти, що мають застосовуватися у виконавчому провадженні на рівні національних правопорядків держав-учасниць ЄКПЛ. Зокрема зазначається, що виконавче провадження за своєю природою має відбуватися оперативним¹⁶, його тривалість, як і тривалість власне судового розгляду, має бути оцінена, виходячи з обставин конкретної справи та з урахуванням таких критеріїв, як: (1) складність справи, (2) поведінка заявника, (3) поведінка уповноважених органів, (4) важливість для заявника питання, що знаходиться на розгляді у суді¹⁷. При цьому, оцінюючи розумність строку виконавчого провадження, ЄСПЛ бере до уваги встановлений національним законодавством строк виконавчого провадження, однак його недотримання автоматично не тягне за собою порушення п.1 ст.6 ЄКПЛ¹⁸,

¹⁰ *Immobiliare Saffi v. Italy*, №22774/93, §66, 28 July 1999, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58292>.

¹¹ *Apostol v. Georgia*, №40765/02, §56, 28 November 2006, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78157>.

¹² Там само, §56-65.

¹³ Рішення КСУ у справі за конституційною скаргою Хліпальської В. В. щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.2 ст.26 Закону України "Про виконавче провадження" (щодо забезпечення державою виконання судового рішення) №2-р(II) від 15 травня 2019р.

¹⁴ *Stadnyuk v. Ukraine*, №30922/05, §21, 12 November 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-89881>.

¹⁵ *Estima Jorge v. Portugal*, №24550/94, §35, 21 April 1998, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58155>.

¹⁶ *Comingersoll S.A. v. Portugal* [GC], №35382/97, §23, 6 July 2000, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58562>.

¹⁷ *Nuutinen v. Finland*, №32842/96, §110, 27 June 2000, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58736>.

¹⁸ *Burdov v. Russia* (№2), №33509/04, §67, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90671>.

адже зволікання у виконанні судових рішень у певних випадках може бути виправданим наявністю особливих обставин. Однак у будь-якому разі таке зволікання не може бути таким, що порушує саму сутність цього права¹⁹.

ЄСПЛ завжди наголошує на обов'язку держави забезпечити ефективність виконавчого провадження. Так, на думку ЄСПЛ, незалежно від того, чи є боржник приватною стороною чи державною установою, на державу покладається обов'язок вжити всіх необхідних заходів для виконання судового рішення, як і забезпечити при цьому ефективну участь усього свого апарату²⁰, адже система виконання судових рішень національного суду має бути ефективною як з правової, так і з практичної точки зору²¹. Своє ж завдання під час розгляду заяв ЄСПЛ вбачає у з'ясуванні того, чи були заходи, вжиті національними органами, адекватними та достатніми, оскільки, коли компетентні органи зобов'язані вживати заходів для виконання судового рішення і не виконують цього, або виконують їх неналежним чином, – їх інертність зобов'язує державу взяти відповідальність на себе за п.1 ст.6 ЄКПЛ²².

Однак існує певна відмінність між випадками, коли боржником у виконавчому провадженні є приватна фізична чи юридична особа, а також справами, де боржником виступає держава.

У першому випадку, якщо судові рішення, що підлягає примусовому виконанню, ухвалені проти приватної сторони, держава, за загальним правилом, не повинна відповідати за борги такої особи, а її зобов'язання за п.1 ст.6 та ст.1 Першого протоколу до ЄКПЛ є обмеженими й полягають у наданні необхідної допомоги кредиторі під час виконання судових рішень на його користь, зокрема у виконавчому провадженні та процедурі банкрутства. Проте в певних випадках бездіяльність органів виконавчої служби може бути підставою для відповідальності держави. У такому разі завданням ЄСПЛ є з'ясування того, чи були вжиті державними органами заходи адекватними і достатніми та чи діяли вони старанно, щоб допомогти кредиторі у виконанні судового рішення²³.

Інший підхід має застосовуватися у справах, де особа отримує остаточне судове рішення проти держави. На думку ЄСПЛ, така особа не повинна розпочинати виконавче провадження за окремою процедурою, натомість сама держава має бути вчасно проінформована про таке рішення і повинна мати можливість вжити відповідних заходів щодо його виконання чи передачі до іншого компетентного

державного органу, відповідального за виконання. Наведене має особливе значення у разі, коли з огляду на складність та можливе накладення процедур виконання і примусового виконання, заявник може мати обгрунтовані сумніви щодо того, який орган є відповідальним за виконання чи примусове виконання судового рішення. Утім, від позивача, позов якого було задоволено, можна вимагати вжиття певних процесуальних заходів для отримання боргу за рішенням суду під час добровільного виконання рішення державою або під час застосування примусових заходів.

Наприклад, органи влади можуть вимагати від заявника додаткових документів, зокрема інформацію про банківський рахунок для виконання чи пришивдшення виконання судового рішення. Проте вимога додаткових зусиль від стягувача не повинна виходити за межі того, що є винятково необхідним, та в жодному випадку не звільняє державні органи від їх обов'язку відповідно до ЄКПЛ вчасно вжити заходів за власною ініціативою на основі доступної їм інформації для виконання рішення проти держави²⁴.

Виходячи із зазначеного, ЄСПЛ вважає, що тягар забезпечення виконання судових рішень проти держави покладається передусім на державні органи і починається з дати, коли рішення стає обов'язковим та підлягає виконанню. При цьому складність національної процедури виконання чи бюджетної системи держави не може звільнити від обов'язку згідно з ЄКПЛ гарантувати кожному право отримати виконання обов'язкового і такого, що підлягає примусовому виконанню, рішення суду протягом розумного строку. Також держава не може посылатися на відсутність коштів чи інших ресурсів як підставу для невиклати боргу, встановленого рішенням суду²⁵. Аналогічний підхід має застосовуватися і для випадків, коли йдеться про виконання остаточних судових рішень, ухвалених проти організацій, що не користуються "достатньою інституціональною та операційною незалежністю від держави"²⁶.

Важливим для розуміння природи вимоги неухильного виконання судових рішень, що набули статусу остаточних, є розгляд ЄСПЛ зазначеної проблематики в контексті інших конвенційних прав. Так, відповідно до ст.1 Першого протоколу до ЄКПЛ кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. У рішенні у справі "*Burdov v. Russia*" зазначається, що "вимога" може розумітися як "майно" в сенсі ст.1 Протоколу №1 до ЄКПЛ у випадку, якщо достатньою мірою встановлено, що вона може бути юридично реалізована. У цій справі ЄСПЛ визнав, що рішення судів забезпечує заявника

¹⁹ *Jasiuniene v. Lithuania*, №41510/98, §27, 6 March 2003, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60975>.

²⁰ *Marinković v. Serbia*, №5353/11, §37, 22 October 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-127124>.

²¹ *Fuklev v. Ukraine*, №71186/01, §84, 7 June 2005, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69261>.

²² *Garcia Mateos v. Spain*, №38285/09, §44, 19 February 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-116985>.

²³ *Marinković v. Serbia*, №5353/11, §38, 22 October 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-127124>.

²⁴ *Akashev v. Russia*, №30616/05, §21-22, 12 June 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-86953>.

²⁵ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, §70, 12 October 2017, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

²⁶ *Marinković v. Serbia*, №5353/11, §39, 22 October 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-127124>.

вимогами, які можуть бути юридично реалізовані, а не загальним правом на отримання допомоги з боку держави. Відповідно, неможливість заявника домогтися виконання вказаних судових рішень є порушенням його права на повагу власності, як воно викладене в першому реченні абзацу 1 ст.1 Протоколу №1 до ЄКПЛ²⁷.

Крім того, невиконання судового рішення може розглядатись і як порушення ст.13 ЄКПЛ, що закріплює право на ефективні засоби правового захисту. Так, у справі “*Kudla v. Poland*” ЄСПЛ зазначив, що настав час для перегляду позиції, відповідно до якої порушення п.1 ст.6 ЄКПЛ виключає можливість окремого дослідження питання стосовно порушення ст.13 ЄКПЛ, адже виникає велика небезпека для верховенства права в національних правопорядках, якщо існують надмірні зволікання у відправленні правосуддя, а сторона не має ефективних засобів правового захисту проти них²⁸. Наразі ЄСПЛ констатує одночасне порушення п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ, якщо було порушено право заявника на виконання судового рішення в розумний строк і водночас на національному рівні не було ефективних засобів захисту цього права.

Невиконання судових рішень за окремими категоріями справ, наприклад, у справах про відібрання дитини, також може розглядатись як порушення ст.8 ЄКПЛ, що передбачає право особи на повагу до приватного та сімейного життя. У таких випадках ЄСПЛ інколи не вдається до оцінки порушень з точки зору ст.6 ЄКПЛ, надаючи переважаче значення ст.8 ЄКПЛ.

Так, у справі “*Sylvester v. Austria*” ЄСПЛ зауважив, що ст.6 ЄКПЛ надає процесуальні гарантії права на справедливий судовий розгляд, а мета ст.8 ЄКПЛ є ширшою – забезпечити повагу (*inter alia*) до приватного життя. Різниця між гарантіями, наданими цими статтями, може, з огляду на конкретні обставини справи, виправдати дослідження у контексті обох статей. Проте у цій справі ЄСПЛ встановив відсутність поваги до сімейного життя через невиконання остаточного судового рішення про повернення дитини, що було покладено в основу скарги заявника. Зважаючи на дослідження обставин невиконання судового рішення в контексті ст.8 ЄКПЛ, ЄСПЛ вважав непотрібним дослідження і порушення ст.6 ЄКПЛ²⁹.

Таким чином, проблематика виконання судових рішень у світлі практики ЄСПЛ дає можливість зробити висновок, що **ЄСПЛ тлумачить вимогу виконання остаточних судових рішень принаймні в контексті кількох конвенційних прав, зокрема права на справедливий судовий розгляд (п.1 ст.6 ЄКПЛ), права на мирне володіння майном (ст.1**

Протоколу №1 до ЄКПЛ), права на ефективний засіб правового захисту (ст.13 ЄКПЛ) та права на повагу до приватного та сімейного життя, до свого житла та кореспонденції (ст.8 ЄКПЛ). Поряд з цим, провідним у цьому контексті слід визнати п.1 ст.6 ЄКПЛ, що закріплює право на справедливий судовий розгляд у цивільних справах, і саме тлумачення зазначеного права ЄСПЛ дозволило сформулювати основні стандарти у сфері виконавчого провадження, що впливають із його практики.

Проблема ефективних засобів правового захисту права на виконання судового рішення в розумний строк у контексті ст.13 ЄКПЛ

Відповідно до ст.13 ЄКПЛ, кожен, чий права та свободи, визнані в ЄКПЛ, було порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Зазначене право має тлумачитись з урахуванням принципу субсидіарності як одного з базових принципів конвенційної системи, відповідно до якого на державу покладається позитивне зобов'язання забезпечити захист прав і свобод людини та застосування гарантій ЄКПЛ спочатку на рівні власної національної правової системи, перш ніж особа звернеться до ЄСПЛ³⁰. Таким чином, ЄСПЛ підкреслює, що забезпечення поваги до прав, передбачених ЄКПЛ, насамперед покладається на національні органи договірної держави, а не на ЄСПЛ, натомість останній може та повинен втрутитися лише у випадку, коли національні органи не змогли виконати це завдання³¹.

У рамках конвенційної системи принцип субсидіарності імпліцитно виводиться із положень ст.ст.1, 13, 35 та 41 ЄКПЛ, що відбивають два основні аспекти субсидіарності – процедурний (функціональний) та матеріальний (субстантивний). Процедурний аспект субсидіарності характеризує відносини між ЄСПЛ та національною владою, а також розподіл відповідальності за дії та втручання³². Він регламентує порядок використання конвенційного механізму захисту та передбачає необхідність звернення до внутрішньодержавних органів, здатних забезпечити ефективний та адекватний захист, перед зверненням до ЄСПЛ.

У літературі зазначений аспект субсидіарності пов'язується, *по-перше*, з вимогою вичерпання всіх національних засобів захисту перед зверненням до ЄСПЛ (п.1 ст.35 ЄКПЛ), *по-друге*, з повагою до подальших вимог прийнятності скарги в ЄСПЛ (ст.ст.1, 34 та 35 ЄКПЛ)³³. Матеріальний аспект субсидіарності відбиває відповідальність за ухвалення

²⁷ *Burdov v. Russia*, №59498/00, §40, 7 May 2002, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60449>.

²⁸ *Kudla v. Poland*, №30210/96, §148, 26 October 2000, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58920>.

²⁹ *Sylvester v. Austria*, №36812/97, 40104/98, §76-77, 24 April 2003, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61054>.

³⁰ *Kudla v. Poland*, №30210/96, §152, ECHR 2000-XI, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58920>.

³¹ Interlaken Follow-Up. Principle of Subsidiarity, 2010, p.20, https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_ENG.pdf.

³² Там само, p.6.

³³ Besson S. Subsidiarity in International Human Rights Law – What is Subsidiarity about Human Rights? – *The American Journal of Jurisprudence*, Vol.61. Issue 1. June 2016, p.80.



рішень ЄСПЛ та відшкодування³⁴, передбачаючи, що, коли особа звертається за захистом, конвенційні органи повинні зробити, наскільки це можливо, належний висновок про ті правові та фактичні особливості, які характеризують життя суспільства у відповідній державі³⁵. Зазначений аспект субсидіарності об'єднав дві “доктрини”, виведені у практиці ЄСПЛ, – доктрину четвертої інстанції та доктрину меж вільного розсуду. Інколи зазначений аспект також пов'язують із принципом сприяння³⁶. Деякими авторами поряд з процедурним і матеріальним аспектами субсидіарності на підставі положень ст.13 ЄКПЛ виокремлюється також аспект, що стосується засобів правового захисту (*remedial*)³⁷, що відбивається у необхідності наявності на національному рівні ефективних засобів правового захисту того чи іншого права, про захист якого заявник просить у своїй скарзі до ЄСПЛ.

Слід звернути увагу на співвідношення положень п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ, зважаючи на те, що обидві статті містять процесуальні гарантії. Не викликає сумнівів, що ст.6 ЄКПЛ передбачає більш широкі гарантії, порівняно зі ст.13 ЄКПЛ. Тому в багатьох справах, де ЄСПЛ встановлював порушення п.1 ст.6 ЄКПЛ, він не вважав за необхідне також розглядати скаргу щодо ст.13 ЄКПЛ, розглядаючи п.1 ст.6 ЄКПЛ як *lex specialis* стосовно ст.13 ЄКПЛ. У попередній практиці ЄСПЛ зауважувалося, що оскільки вимоги п.1 ст.6 ЄКПЛ є більш чіткими, ніж закріплені у ст.13 ЄКПЛ, там, де ЄСПЛ констатував порушення п.1 ст.6 ЄКПЛ, непотрібною

є перевірка того, чи була порушена ст.13 ЄКПЛ, адже вимоги першої поглинають вимоги другої³⁸.

Поряд з цим, унаслідок дедалі більшої кількості скарг до ЄСПЛ, пов'язаних з надмірною тривалістю судових проваджень, у справі “*Kudla v. Poland*” ЄСПЛ переглянув свою позицію, зазначивши, що “виникає велика небезпека для верховенства права в національних правопорядках, якщо існують надмірні затримки у відправленні правосуддя, а сторона не має ефективних засобів правового захисту проти них”³⁹. У цій справі ЄСПЛ констатував одночасне порушення п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ, наголосивши на відсутності поглинання однієї статті іншою, адже “питання про те, чи скористався заявник своїм правом на судовий розгляд у розумний строк його справи [...], не збігаються з питанням про те, чи міг скористатися заявник ефективними внутрішньодержавними засобами правового захисту для розгляду його скарги”⁴⁰. Таким чином, наразі у випадках, коли заявник скаржиться на недотримання п.1 ст.6 ЄКПЛ у частині розумності строків судового розгляду або виконання судового рішення та одночасне порушення ст.13 ЄКПЛ, ЄСПЛ розглядає скарги щодо обох цих статей.

ЄСПЛ наразі ухвалено чотири пілотних рішення, пов'язаних з невиконанням або несвоєчасним виконанням судових рішень проти таких держав, як Україна (“*Yuriy Nikolaevich Ivanov v. Ukraine*”⁴¹), Росія (“*Burdov v. Russia* (№2)”⁴² та “*Ilyushkin and Others v. Russia*”⁴³) та Молдова (“*Olaru and Others v. Moldova*”⁴⁴). Усі зазначені рішення стосуються двох повторюваних проблем на рівні національних законодавств відповідних держав: *по-перше*, надмірних зволікань виконання остаточних судових рішень, за якими боржником є держава або державне підприємство; *по-друге*, відсутності ефективних засобів захисту права на справедливий судовий розгляд та виконання судового рішення протягом розумних строків. Як наслідок, у наведених рішеннях вказується на зобов'язання держав вжити відповідних заходів для виправлення зазначених недоліків у національних правопорядках.

ЄСПЛ у своїй усталеній практиці щодо тлумачення п.1 ст.6 ЄКПЛ та ст.13 ЄКПЛ розробив систему критеріїв “ефективності” засобів правового захисту права на справедливий судовий розгляд та виконання

³⁴ Interlaken Follow-Up. Principle of Subsidiarity, p.6.

³⁵ Petzold H. Convention and the principle of Subsidiarity. – The European system for the protection of Human Rights, Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993, p.60.

³⁶ Besson S. Subsidiarity in International Human Rights Law – What is Subsidiary about Human Rights?

³⁷ Там само, p.78.

³⁸ Giuseppe Tripodi v. Italy, №40946/98, §§14-15, 25 January 2000, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-63466>.

³⁹ Kudla v. Poland, №30210/96, §148, 26 October 2000, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58920>.

⁴⁰ Там само, §147.

⁴¹ Yuriy Nikolaevich Ivanov v. Ukraine, №40450/04, 15 October 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-95032>.

⁴² Burdov v. Russia (№2), №33509/04, §131, 15 January 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90671>.

⁴³ Ilyushkin and Others v. Russia, №5734/08, §74-75, 14 April 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110439>.

⁴⁴ Olaru and Others v. Moldova, №476/07, §53-55, 28 July 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93687>.

судового рішення в розумний строк, беручи за основу поділ останніх на превентивні та компенсаторні. Основні положення, вироблені у практиці ЄСПЛ, зводяться до наступного:

(1) одним з кращих превентивних засобів є закріплення абсолютних і безумовних строків розгляду справи або виконання судового рішення;

(2) правовий засіб захисту має бути ефективним, достатнім і доступним, а тривалість процедури – досить короткою;

(3) засіб є ефективним, якщо його можна використати для прискорення ухвалення рішення судом, що розглядає справу, або якщо він надає учаснику процесу адекватну компенсацію за затримку, що вже відбулася;

(4) найбільш ефективним слід визнати правовий засіб захисту, спрямований на перевірку процесу з метою попередження зволікань, що має беззаперечні переваги, порівняно з засобами правового захисту лише компенсаторного характеру, адже попереджає послідовні порушення стосовно подібних справ, а не просто виправляє порушення *a posteriori*;

(5) поєднання двох видів засобів захисту, одного – спрямованого на прискорення процесу, а іншого – для визначення компенсації, є найкращим вирішенням, при цьому перевага повинна надаватися прискорювальним, а не компенсаторним засобам;

(6) засоби правового захисту мають застосовуватись як до проваджень у справах, розгляд яких не завершений, так і до проваджень у справах, розгляд яких закінчився, причому провадження за цією категорією справ має проводитися за спеціальними правилами, які відрізняються від звичайних;

(7) засіб правового захисту компенсаторного характеру повинен забезпечувати відшкодування матеріальної та моральної шкоди;

(8) рівень компенсації має бути адекватним та відповідати рівню компенсації, що присуджується ЄСПЛ⁴⁵.

Класично більша увага в літературі приділяється компенсаторним, а не превентивним засобам захисту права на судовий розгляд та виконання судових рішень у розумний строк⁴⁶. Природа та форми

компенсаторних засобів захисту, що застосовуються у випадках порушення права на розумний строк судового розгляду та права на розумний строк виконання судового рішення, є подібними. Це підтверджується багатьма дослідженнями КМРС, Європейської комісії з питань ефективності правосуддя РЄ (СЕПЕJ) та Венеціанської комісії⁴⁷, які приділяють багато уваги зазначеній проблемі. У тих випадках, коли національне законодавство гарантує компенсацію як за порушення строків розгляду справи в суді, так і порушення строків виконання судових рішень, як правило, зазначені засоби захисту є тотожними. Проте не всі країни гарантують ефективні засоби захисту в обох випадках. За даними СЕПЕJ, викладеними в доповіді 2016р., 46 країн, у яких було проведене дослідження, передбачають певні види компенсації за “дисфункції судової системи, які відбилися на них”, водночас компенсацію за надмірну тривалість судового розгляду можна отримати лише у 37 державах, а компенсацію за несвочасне виконання судових рішень – у 25 державах⁴⁸.

ЄСПЛ було виведено певні критерії ефективності компенсаторних засобів захисту права на виконання судового рішення в розумний строк у контексті п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ, що зводяться до наступного:

(а) скарга щодо компенсації має бути розглянута протягом розумного строку;

(б) компенсація має бути виплачена своєчасно та не пізніше, ніж шість місяців з дати, коли рішення про присудження компенсації стало остаточним;

(в) процесуальні правила, які регулюють порядок звернення до суду за отриманням компенсації, мають застосовуватися із дотриманням гарантій справедливості відповідно до п.1 ст.6 ЄКПЛ;

(г) правила щодо сплати судового збору у справах цієї категорії не повинні покладати надмірний тягар на особу, якщо її скарга є обгрунтованою;

(д) розмір компенсації не повинен бути нерозумним, порівняно з тим, що присуджується ЄСПЛ у подібних справах⁴⁹.

Аналіз іноземного законодавства дозволяє запропонувати наведену на схемі (с.62) класифікацію засобів захисту права на справедливий судовий розгляд у розумний строк.

⁴⁵ Див.: *Vernillo v. France*, 20 February 1991, § 27, Series A №198, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57672>; *Dalia v. France*, 19 February 1998, §38, ECHR 1998-I, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58130>; *Kudla v. Poland*, №30210/96, §§157-159, ECHR 2000-XI, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58920>; *Mifsud v. France*, №57220/00, §15, ECHR 2002-VIII, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-22666>; *Paulino Tomas v. Portugal*, №58698/00, ECHR 2003-VIII, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23610>; *Scordino v. Italy*, №3681/97, ECHR 2003-IV, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72925>.

⁴⁶ Див.: The Right to Trial within a Reasonable Time and Short-term Reform of the European Court of Human Rights. – Round Table, organized by the Slovenian Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Bled, Slovenia, 21-22 September 2009; Ljubljana: Ministry of Foreign Affairs: Ministry of Justice, 2009; Цувіна Т. Право на суд у цивільному судочинстві. – Харків: Слово, 2015р., с.255-278; Сакара Н. Захист права на справедливий судовий розгляд: проблеми та перспективи. – Юрист України, 2013р., №2. с.57-62.

⁴⁷ Див.: Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004; Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2010; Report of the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) on the Effectiveness of National Remedies in Respect of Excessive Length of Proceedings CDL-AD(2006)036rev; Good practice Guide on Enforcement of Judicial Decisions CEPEJ(2015)10 та ін.

⁴⁸ European Judicial systems. Efficiency and quality of justice. – CEPEJ Studies №23, Edition 2016 (data 2014), p.179, <http://www.just.ro/wp-content/uploads/2015/09/2016-CEPEJ-Study-Overview-EN.pdf>.

⁴⁹ *Burdov v. Russia* (no. 2), №33509/04, §99, 15 January 2009, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90671>.



¹ Більш докладно про особливості зазначених заходів правового захисту в окремих державах див.: Цувіна Т. Право на суд у цивільному судочинстві. – Харків, Право, 2015р., с.255-276.

² У Болгарії створений спеціальний відділ в інспекції при Верховній раді юстиції, що розглядає скарги фізичних та юридичних осіб щодо надмірної тривалості судового провадження.

³ Подібна процедура передбачена Законом України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” від 5 червня 2012р., що не відповідає критеріям ефективності, виробленим ЄСПЛ, на чому неодноразово наголошував останній.

⁴ Можливість подачі заяви (скарги, позову) до суду, що ухвалив рішення у справі, передбачена зокрема законодавством Молдови (Закон “Про відшкодування державою шкоди, заподіяної порушенням права на судочинство в розумний строк або права на виконання судового рішення в розумний строк”), Словенії (*Grzincic v. Slovenia*, №26867/02, §96, 3 May 2007), Польщі (*Charzynski v. Poland*, №15212/03, §39, ECHR 2005-V).

⁵ У 2001р. в Італії набув чинності т.зв. Закон Пінто, який передбачив можливість подання заяви про відшкодування шкоди за порушення розумного строку судового розгляду до вищестоящого суду. Компенсацію можна отримати шляхом подачі скарги до вищестоящого суду також у Хорватії після реформи компенсаторного заходу у 2005р.

⁶ Зазначений порядок передбачений ст.250 КАС РФ.

⁷ Конституційна скарга застосовувалася як засіб захисту права на справедливий судовий розгляд у розумний строк у Хорватії, проте у справі “*Soc v. Croatia*” ЄСПЛ визнав такий засіб правового захисту неефективним через те, що конституційна скарга могла бути подана тільки до закінчення розгляду справи по суті (*Soc v. Croatia*, №47863/99, §116, 9 May 2003), після чого у 2005р. зазначений компенсаторний засіб правового захисту почав використовуватися у рамках системи судів загальної юрисдикції шляхом подачі скарги до суду вищої інстанції.

На наш погляд, більш доцільним є запровадження на національному рівні судового компенсаторного засобу правового захисту права на розгляд справи та виконання судового рішення в розумний строк. Зазначене питання потребує спеціального врегулювання в окремому нормативно-правовому акті, а також внесення відповідних змін до процесуального законодавства. Зокрема, законодавчого врегулювання потребують питання суб’єктів, які мають право на звернення до суду в цій категорії справ, строки, протягом яких може бути подана відповідна заява, умови надання та порядок обчислення розміру компенсації тощо. Доцільно, щоб питання щодо присудження відповідної компенсації розглядалося тим судом, що розглядав справу по суті та ухвалив рішення. За результатами розгляду справи суд, встановивши порушення права на справедливий

судовий розгляд упродовж розумного строку, повинен мати право призначити виплату справедливої компенсації на відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди, а також судових витрат за рахунок коштів державного бюджету. Судове рішення у вказаній категорії справ має виконуватися у скорочені строки.

Поряд з цим вважаємо, що акцент у цьому контексті має бути переміщений із компенсаторних саме на превентивні засоби захисту, адже впровадження винятково компенсаторних засобів захисту не здатне вирішити системну проблему невиконання судових рішень у конкретній державі. При цьому, превентивні засоби захисту права на виконання судового рішення в розумний строк повинні розглядатися широко та враховувати організаційні, процедурні, бюджетні та інші заходи.

Ключові положення щодо визначення ефективних превентивних засобів правового захисту містяться у Рекомендації щодо примусового виконання. Вони зводяться до наступного:

- (a) примусове виконання має визначатися та регулюватися чіткими правовими нормами, що встановлюють повноваження, права та обов'язки сторін та третіх осіб;
- (b) примусове виконання має здійснюватися згідно з відповідним правом і судовими рішеннями; процедура примусового виконання має бути детально регламентована в законодавстві, щоб бути достовірною та прозорою, а також, наскільки можливо, передбачуваною та ефективною;
- (c) сторони повинні відповідним чином співпрацювати, здійснюючи примусове виконання, зокрема, в сімейно-правових спорах відповідні державні органи мають сприяти такій співпраці;
- (d) відповідачі мають надавати всю інформацію про свої доходи, кошти та щодо інших відповідних питань;
- (e) держави повинні створити механізм попередження випадків зловживання процедурою примусового виконання однією зі сторін, і така процедура не повинна розглядатись як перегляд справи;
- (f) примусове виконання може бути відкладене лише з підстав, передбачених законодавством; відкладення примусового виконання може бути оскаржене до суду;
- (g) здійснюючи примусове виконання необхідно розумно співвідносити інтереси як позивача, так і відповідача, враховуючи при цьому положення статей 6 та 8 ЄКПЛ; в деяких випадках необхідно також враховувати інтереси третіх осіб; якщо процедура примусового виконання стосується сімейно-правових спорів, мають враховуватися інтереси членів сім'ї; крім того, якщо зачіпаються, зокрема, права дітей, то відповідно до міжнародного та національного права, передусім, мають враховуватися інтереси дітей;
- (h) мають захищатися деякі основні доходи та майно відповідача, наприклад, основні господарчі товари та соціальні виплати, гроші на лікування та медикаменти, необхідні засоби трудової діяльності⁵⁰.



Одним із ключових факторів ефективності виконавчого провадження можна вважати також модель виконавчого провадження. Залежно від різних критеріїв, у літературі запропоновані різні класифікації моделей виконання судових рішень та рішень інших органів. Так, А.Узелац (*A.Uzelac*) виокремлює судову систему виконання, систему виконання виконавчою гілкою влади та систему виконання приватними виконавцями⁵¹. Б.Хесс (*B.Hess*) розрізняє, з одного боку, централізовані та децентралізовані системи виконання (залежно від кількості органів, що можуть здійснювати примусове виконання), а з іншого – систему приватних виконавців, судову систему виконання, адміністративну систему виконання та змішану систему виконання судових рішень (залежно від того, яке місце посідає орган, уповноважений здійснювати примусове виконання рішень)⁵². Багато досліджень *CEPEJ* та зарубіжних публікацій з цієї проблематики свідчать про тенденцію “приватизації”⁵³ сфери виконання судових рішень та рішень інших органів, що проявляється у тому, що дедалі більша кількість держав обирають змішану або приватну систему виконання⁵⁴. Зазначена тенденція спостерігається і наразі, підтвердженням чого може бути запровадження змішаної системи виконання судових рішень у 2016р. в Україні. Поряд із цим, варто зазначити, що реформа моделі виконавчого провадження у нашій державі, хоча і має бути оцінена схвально, проте не може мати вирішального значення для розв’язання системної проблеми невиконання судових рішень, боржником за якими є держава, адже виконання судових рішень у зазначеній категорії справ не

⁵⁰ Recommendation Rec 2003(17) of the Committee of Ministers to member states on enforcement, adopted by the Committee of Ministers on 9 September 2003, https://www.uhji.com/en/ressources/21628/65/council_of_europe_recommendation_17_on_enforcement.pdf.

⁵¹ Uzelac A. The Role Played by Bailiffs in the Proper and Efficient Functioning of the Judicial System – an Overview with Special Consideration of the Issues Faced with Countries in Transition. – The Role, Organization, Status and Training of Bailiffs, Varna 2002, p.8.

⁵² Hess B. Different Enforcement Structures. – Enforcement and Enforceability – Tradition and Reform. Intersentia Antwerp, Oxford, Poland, 2010, p.44-45.

⁵³ See: Uzelac A. The Role Played by Bailiffs in the Proper and Efficient Functioning of the Judicial System – an Overview with Special Consideration of the Issues Faced with Countries in Transition. *The Role, Organization, Status and Training of Bailiffs*, Varna 2002, p.13.

⁵⁴ Див.: Enforcement of Court Decisions in Europe. – CEPEJ, Studies №8 (2004), p.21, <https://rm.coe.int/european-commission-for-the-efficiency-of-justice-cepej-enforcement-of/168078829e>; European Judicial systems. Efficiency and Quality of Justice. – Council of Europe, 2010, p.254-255, https://www.uhji.com/en/ressources/21628/75/european_judicial_systems_-_2010.pdf; European Judicial systems. Efficiency and Quality of Justice. – Council of Europe, 2012, p.330, <http://www.euromed-justice-iii.eu/document/coe-2012-european-judicial-systems-edition-2012-2010-data-efficiency-and-quality-justice>; European Judicial systems. Efficiency and Quality of Justice. – Council of Europe, 2014, p.406, <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-edition-2014-2012-data-efficiency-and-quality/1680785d95>.



може здійснюватися приватними виконавцями відповідно до чинного законодавства.

Ефективні засоби правового захисту, що мають бути вжиті Україною для подолання кризової ситуації у сфері невиконання судових рішень, боржником за якими є держава, неодноразово ставали предметом обговорення КМРС. Зокрема, була запропонована триступенева стратегія, яка включала:

- (1) розрахунок суми боргу, що виникає внаслідок невиконання рішень;
- (2) запровадження системи виплат за певних умов або альтернативне рішення для забезпечення виконання рішень, які ще не були виконані;
- (3) запровадження необхідних коригувань у державному бюджеті з тим, щоб забезпечити достатні кошти для ефективного функціонування згаданої платіжної схеми, а також необхідних процедур для забезпечення належного врахування бюджетних обмежень під час прийняття законодавства для запобігання ситуаціям невиконання рішень національних судів проти держави або державних підприємств⁵⁵.

Серед інших превентивних заходів вказуються наступні:

- (а) запровадження механізмів для визначення проваджень, щодо яких існує ризик стати занадто тривалими, та встановлення причин такого ризику з метою попередження порушень ст.6 ЄКПЛ⁵⁶;
- (б) покращення бюджетного процесу та краща імплементація бюджетних рішень для забезпечення існування необхідних коштів;

- (в) посилення використання судових засобів правового захисту для вирішення спорів та контролю за діями державних виконавців;
- (г) забезпечення відповідальності державних службовців за невиконання судових рішень;
- (д) покращення діючих правил примусового виконання, включно з удосконаленими процедурами вилучення державних активів;
- (е) підвищення ефективності виконання державними виконавцями за рахунок запровадження персональної відповідальності за виконання⁵⁷;
- (є) автоматичне виконання рішень, ухвалених проти держави;
- (ж) удосконалення законодавчого процесу шляхом запровадження обов'язкового фінансово-економічного обґрунтування законопроектів;
- (з) повне або часткове скасування мораторіїв на примусове відчуження майна державних підприємств⁵⁸ тощо.

Таким чином, наразі нагальною для України є проблема запровадження ефективних засобів правового захисту права на судовий розгляд та виконання судових рішень у розумний строк з урахуванням вимог п.1 ст.6 ЄКПЛ та ст.13 ЄСПЛ. При цьому очевидно, що один лише компенсаторний засіб правового захисту не зможе вирішити системну проблему невиконання судових рішень в Україні. Безперечно, що з огляду на те, що в більшості випадків ЄСПЛ констатує порушення п.1 ст.6 та ст.13 ЄКПЛ через невиконання судових рішень, у яких боржником є держава, то без запровадження ефективних механізмів регулювання зазначеного питання подолати цю проблему неможливо.

У зв'язку із зазначеним, доцільним є запровадження комплексних заходів правового характеру, що охоплюватимуть як судовий компенсаторний засіб правового захисту у випадках, коли порушення права на виконання судового рішення в розумний строк уже відбулося, так і превентивний засіб правового захисту, що має несудову природу. Останній має охоплювати ефективне бюджетне регулювання з метою попередження майбутніх зволікань у виконанні судових рішень, за якими боржником виступає держава або державні підприємства, а також реформування моделі та процесуальних правил виконавчого провадження з метою підвищення їх ефективності. ■

⁵⁵ *Burmych v. Ukraine* [GC], №46852/13 та інші, 12 October 2017, §128, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>.

⁵⁶ Recommendation CM/Rec(2010)3 of the Committee of Ministers to member states on effective remedies for excessive length of proceedings, adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2010, https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/Rec_2010_3%20_2_eng.pdf.

⁵⁷ Non-enforcement of domestic judicial decisions in Ukraine: general measures to comply with the European Court's judgments (CM/Inf/DH(2007)30-rev) Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments of the European Court (Application of Article 46 of the ECHR), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805ad2b9.

⁵⁸ Звіт за результатами експертних обговорень "Виконання судових рішень в Україні: проблеми національного законодавства та практики у світлі рішень Європейського суду з прав людини", вересень 2018р. – Проект Ради Європи "Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини", с.14-18.

СУДОВА ВЛАДА В ОЦІНКАХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ¹

З метою дослідження ставлення громадян України до судової влади, оцінки ними різних аспектів діяльності судів соціологічною службою Центру Разумкова були проведені два соціологічні опитування.

Репрезентативне опитування громадян України здійснювалося 7-14 лютого 2019р. в усіх регіонах України, за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей².

Вибірка опитування будувалась як багатоступенева, випадкова на початкових етапах відбору і з квотним відбором респондентів на останньому етапі. На першому етапі здійснювався відбір населених пунктів, в яких проводилось опитування, на другому – відбір вулиць, по яких прокладалися маршрути, на третьому – відбір домогосподарств, на четвертому – відбір респондентів³.

Було відібрано 118 населених пунктів (з них 67 міських і 51 сільський населених пунктів). Було опитано 2 016 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Під час аналізу результати цього дослідження порівнюються з результатами двох інших всеукраїнських досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова⁴.

Опитування учасників судових засідань на виході з приміщень судів відбувалося 11-25 лютого 2019р.⁵

Вибірка опитування формувалася як двоступенева стратифікована. На першому етапі відбиралися суди, на другому – респонденти. На виході з кожного з відібраних судів здійснювалося опитування осіб віком від 18 років, які приходили до суду у зв'язку з розглядом судової справи (навіть якщо ця справа у той день не розглядалася, була перенесена на інший день) як позивачі, відповідачі, підсудні (обвинувачені), потерпілі, члени сім'ї учасника судового процесу, свідки⁶. Було опитано 1 107 респондентів у всіх регіонах України, за винятком Криму та тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 3,1%.

Під час аналізу результати дослідження порівнюються з результатами опитування учасників судових засідань на виході з приміщень судів, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова 30 жовтня - 1 листопада 2017р.⁷

Джерела отримання інформації про діяльність судів в Україні

Більшість (55%) громадян України отримують інформацію про діяльність українських судів лише зі ЗМІ. 22,8% поєднують інформацію, отриману із

досвіду родичів, друзів і знайомих, з інформацією, отриманою зі ЗМІ, 10,3% поєднують власний досвід з інформацією, отриманою із досвіду родичів, друзів та знайомих, та інформацією, отриманою зі ЗМІ. І лише 3% громадян України судять про діяльність судів на основі лише власного досвіду та досвіду

¹ Дослідження було проведено на замовлення Офісу Ради Європи в Україні.

² Результати цього опитування є репрезентативними стосовно дорослого населення територій, що перебувають під контролем органів державної влади України, за основними соціально-демографічними показниками: віком, статтю, типом поселення, регіоном проживання. Вибірка опитування будувалася як багатоступенева, випадкова на початкових етапах відбору і з квотним відбором респондентів на останньому етапі.

³ Населені пункти в кожній області були стратифіковані за розміром і типом (сільські, міські). Ймовірність потрапляння у вибірку для кожного населеного пункту була пропорційна чисельності його населення. У відібраних населених пунктах за базовим числом (базове число вибиралося з допомогою генератора випадкових чисел) здійснювався відбір вулиць, на якій прокладався маршрут, на якому інтерв'юер здійснював опитування.

⁴ Відповідні дослідження проведені 15-20 листопада 2012р. (2 010 опитаних) та 6-11 жовтня 2017р. (2 018 опитаних). Докладно результати цих досліджень див.: Судова влада в оцінках громадян України. – Національна безпека і оборона, 2018р., №1-2, с.70-87.

⁵ Стратифікація судів відбувалася відповідно до їх поділу на судові інстанції. У кожній страті із загального списку з допомогою генерації випадкових чисел було відібрано кількість судів, пропорційна частці цієї страти в загальній кількості судів. На першому етапі відбору було вибрано 100 судів.

⁶ Опитувалася кожна третя особа, яка належала до цієї категорії осіб. Опитування здійснювалося безперервно з 10.00 до закінчення роботи судів. Така побудова вибірки дозволила забезпечити її репрезентативність стосовно учасників судових засідань.

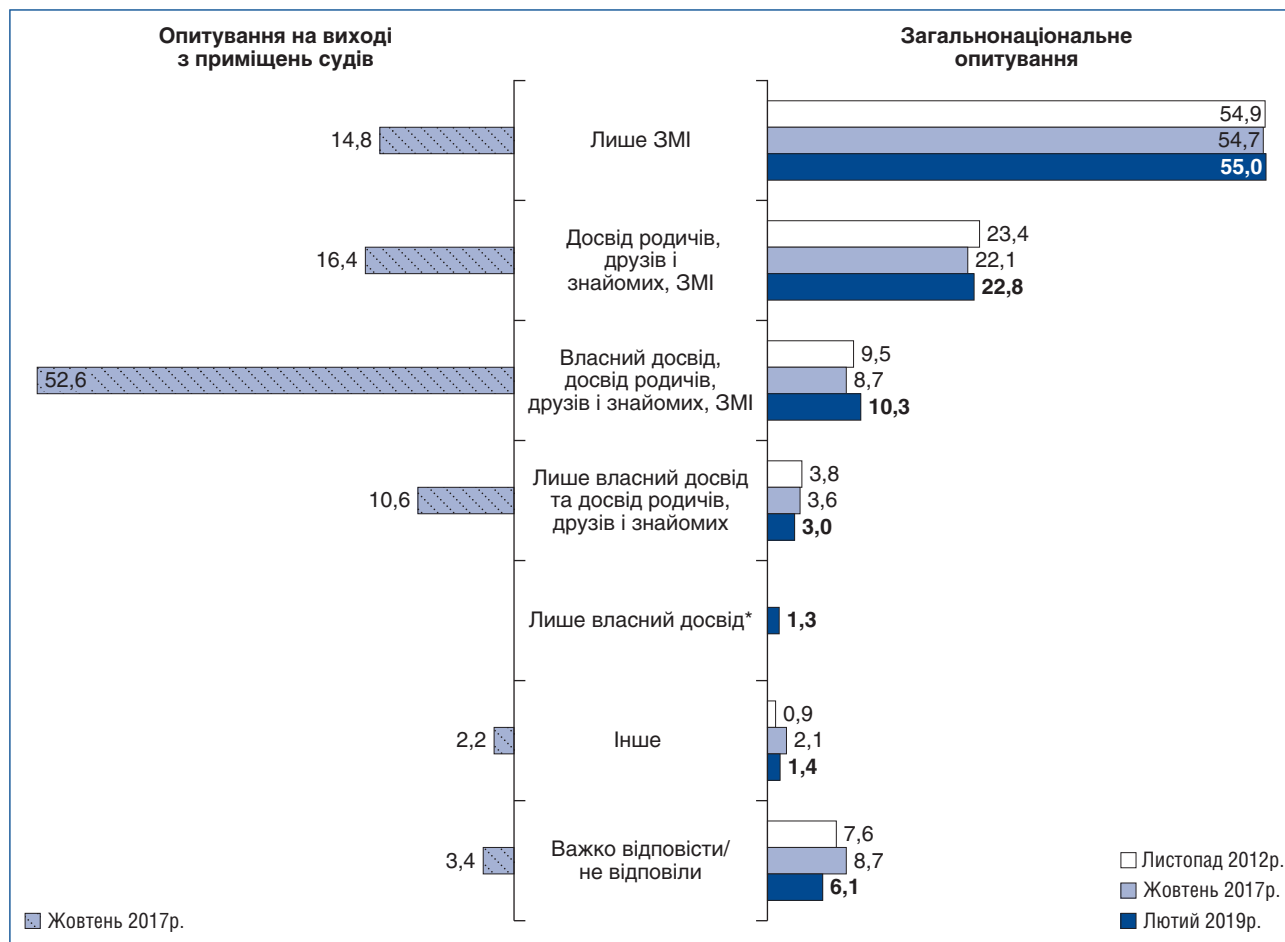
⁷ Докладно результати цього дослідження див.: Судова влада в оцінках громадян України. – Національна безпека і оборона, 2018р., №1-2, с.70-87.

родичів, друзів і знайомих, а 1,3% опитаних лише з власного досвіду.

Джерела інформування мало відрізняються в різних соціально-демографічних групах опитаних. Можна зазначити дещо вищу частку тих, хто отримує

інформацію лише зі ЗМІ, серед людей з неповною або середньою загальною освітою (59,8%) порівняно з тими, хто має більш високий освітній рівень (серед респондентів із середньою спеціальною освітою – 54,2%, з вищою освітою – 53,2%).

Звідки Ви отримуєте інформацію про діяльність судів в Україні? % опитаних

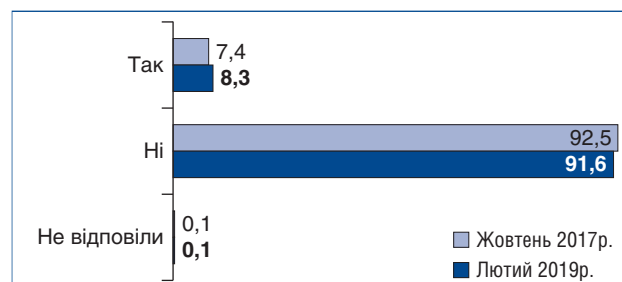


Оцінка діяльності судів громадянами, які мають досвід участі в судових процесах

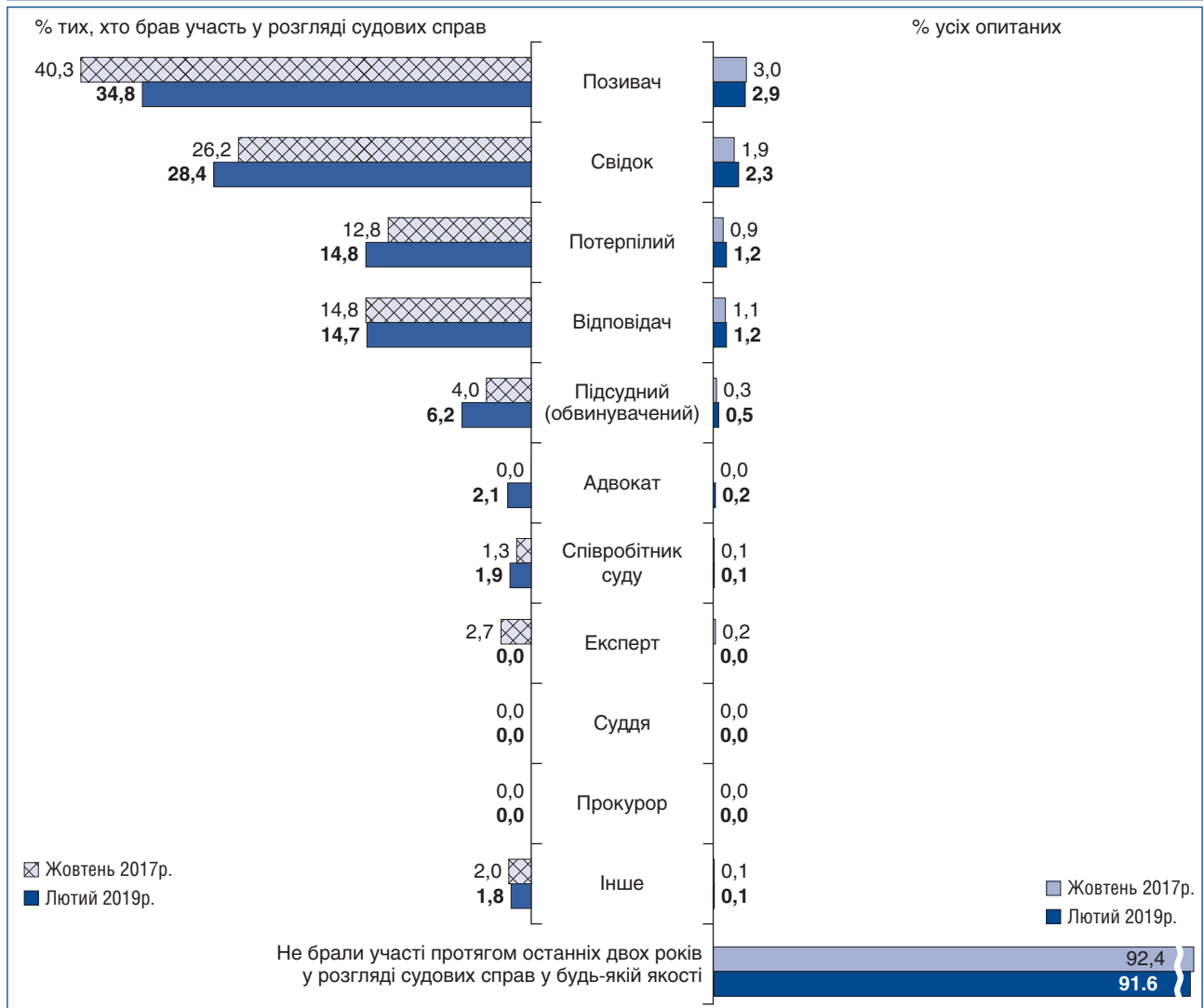
Серед респондентів, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, 8,3% доводилося протягом останніх двох років брати участь у розгляді судових справ у будь-якій якості (позивача, відповідача, свідка, підсудного, потерпілого, адвоката, співробітника суду). Найбільше серед них тих, хто брав участь у таких засіданнях в якості позивача (2,9% опитаних) та свідка (2,3%) (діаграма “У якій саме якості Вам довелося брати участь у розгляді судової справи (справ)?”, с.67).

Серед тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт, найчастіше (52,4%) опитані брали участь у розгляді цивільних справ, 15,6% – господарських справ, 11,4% – адміністративних справ, 11% – кримінальних справ, 7% – справ про адміністративні правопорушення, 1,8% – у розгляді позовів

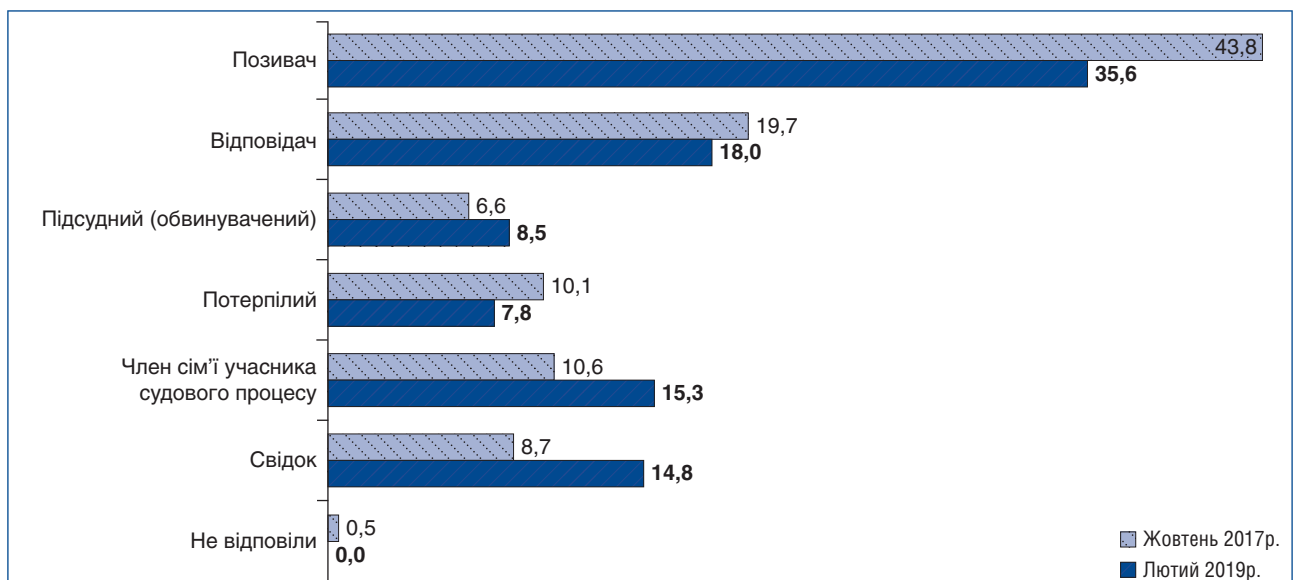
Чи доводилося Вам протягом останніх двох років брати участь у розгляді судових справ у будь-якій якості (свідка, позивача, відповідача, обвинуваченого, підозрюваного, потерпілого, експерта, судді, адвоката, співробітника суду тощо)? % опитаних



проти органів влади, місцевого самоврядування або їх представників (діаграма “У розгляді яких справ Ви брали участь?”, с.68).

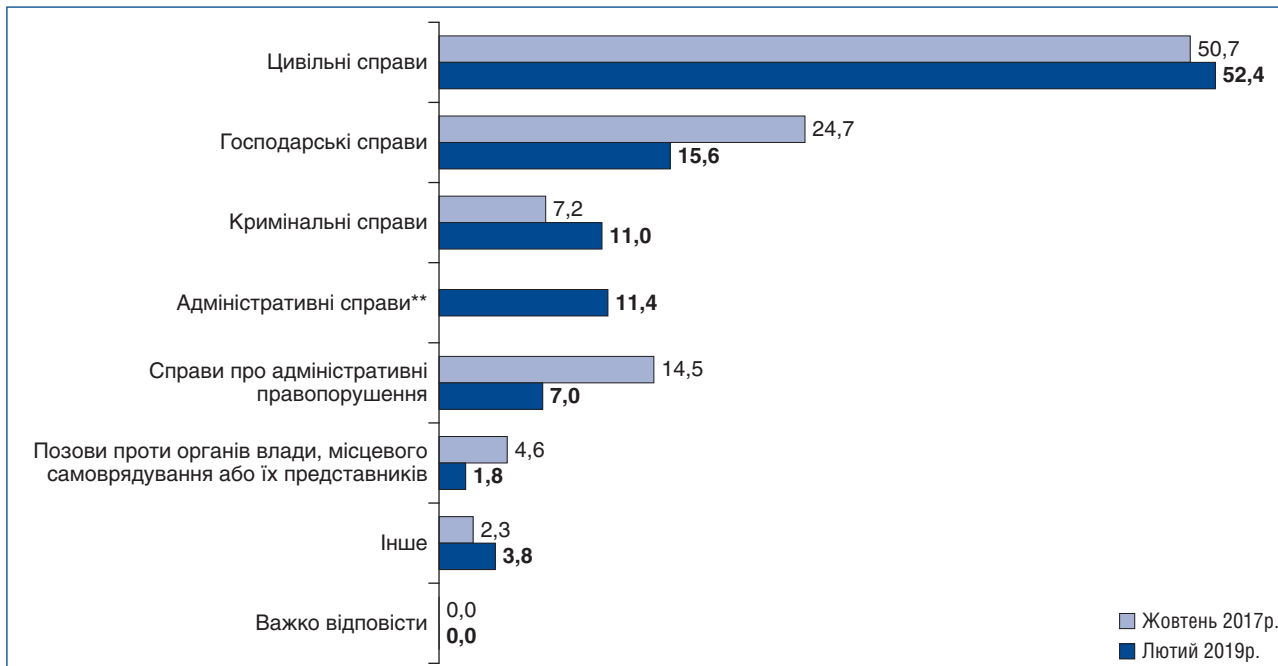
У якій саме якості Вам довелося брати участь у розгляді судової справи (справ)?*
% опитаних


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

У якій саме якості Вам довелося брати участь у розгляді судової справи (справ)?
% опитаних на виході з приміщень судів


У розгляді яких справ Ви брали участь?*

% тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, підозрюваний, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт

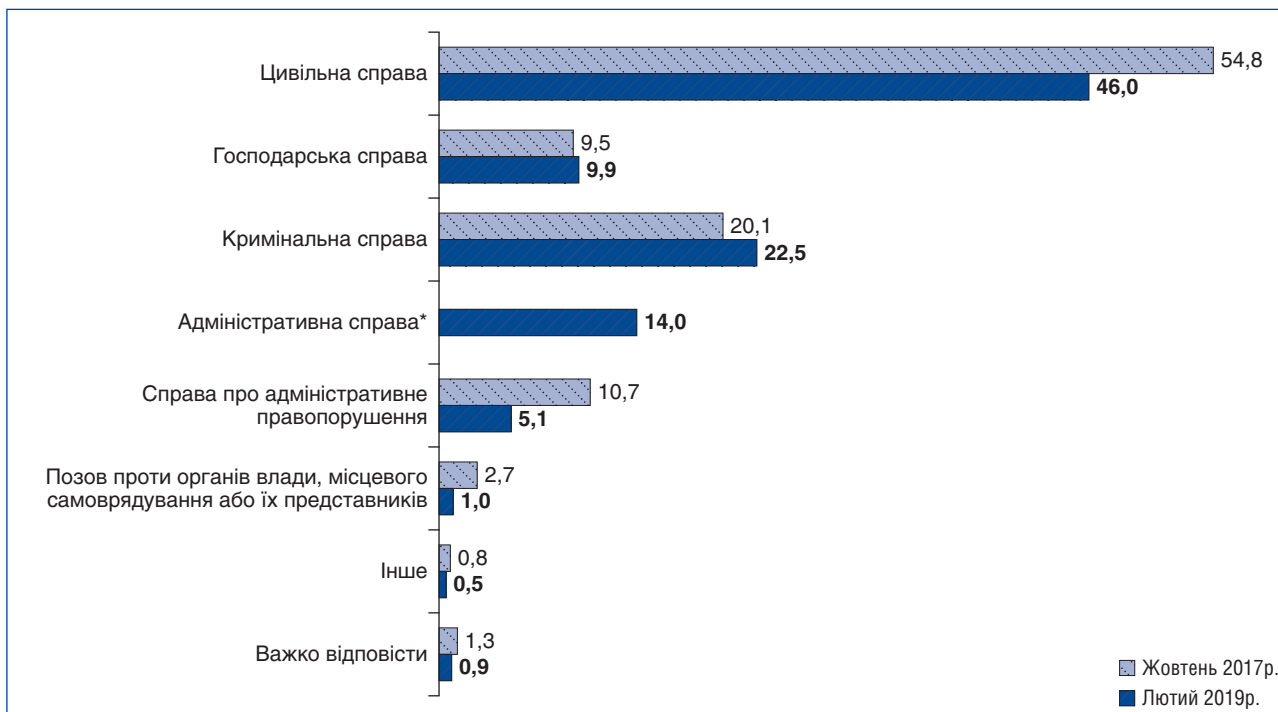


* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

** В анкеті 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

У розгляді якої справи Ви сьогодні брали участь?

% опитаних на виході з приміщень судів



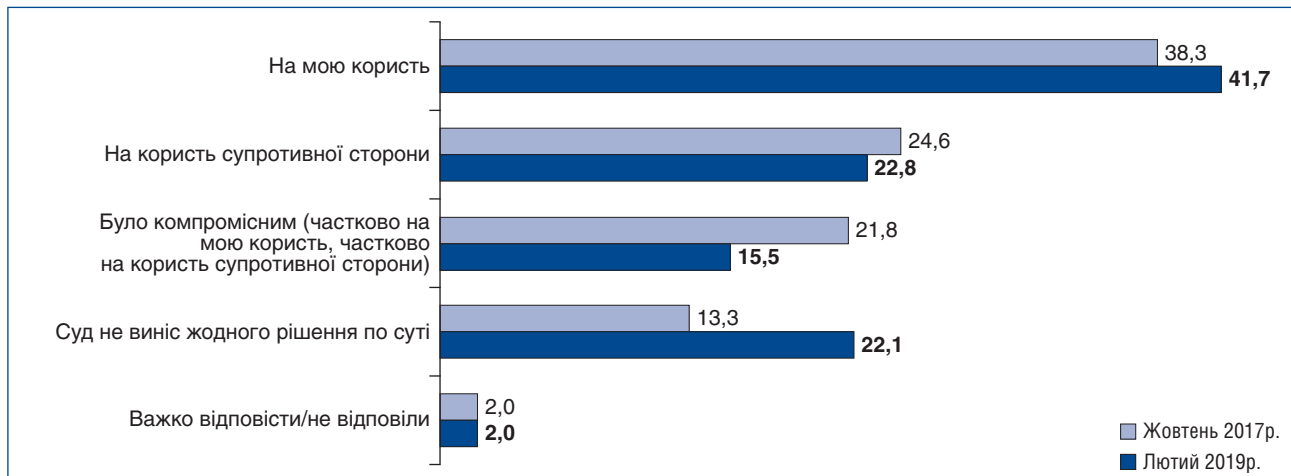
* В анкеті 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Серед тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений чи потерпілий, 41,7% відповіли, що рішення суду було на їх користь, 22,8% – на користь супротивної сторони,

15,5% – що воно було компромісним, 22,1% – що суд не виніс жодного рішення (діаграма “Рішення суду було на Вашу користь чи на користь супротивної сторони?”, с.69).

Рішення суду було на Вашу користь чи на користь супротивної сторони?*

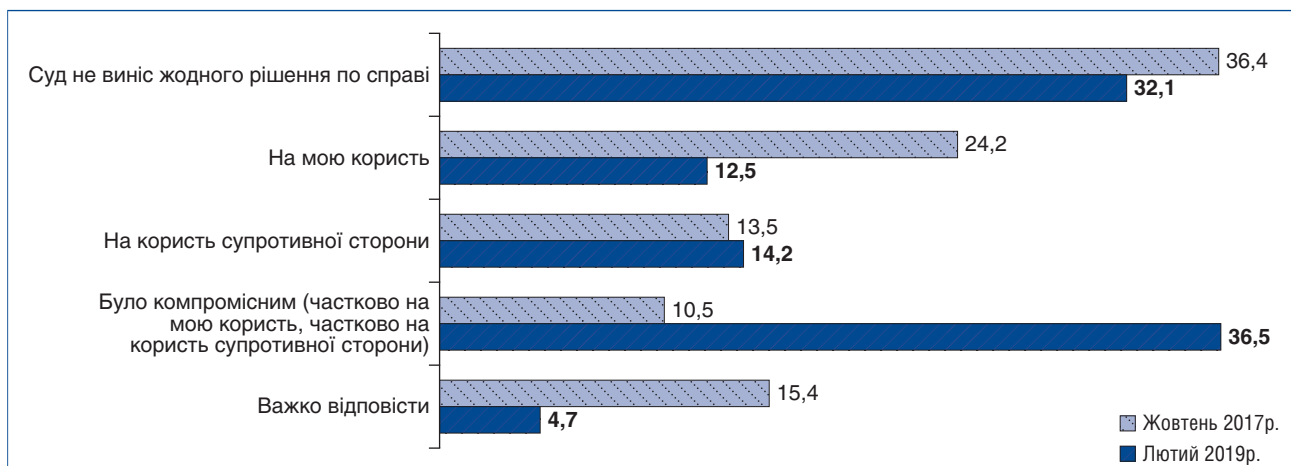
% тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений чи потерпілий



* Якщо рішення було одне, респондент мав обрати один варіант відповіді, якщо кілька – всі прийнятні варіанти відповіді.

Рішення суду було на Вашу користь чи на користь супротивної сторони?

% опитаних, кого стосувалося питання (позивач, відповідач, обвинувачений, підсудний, потерпілий, члени сімей сторін судового процесу) на виході з приміщень судів

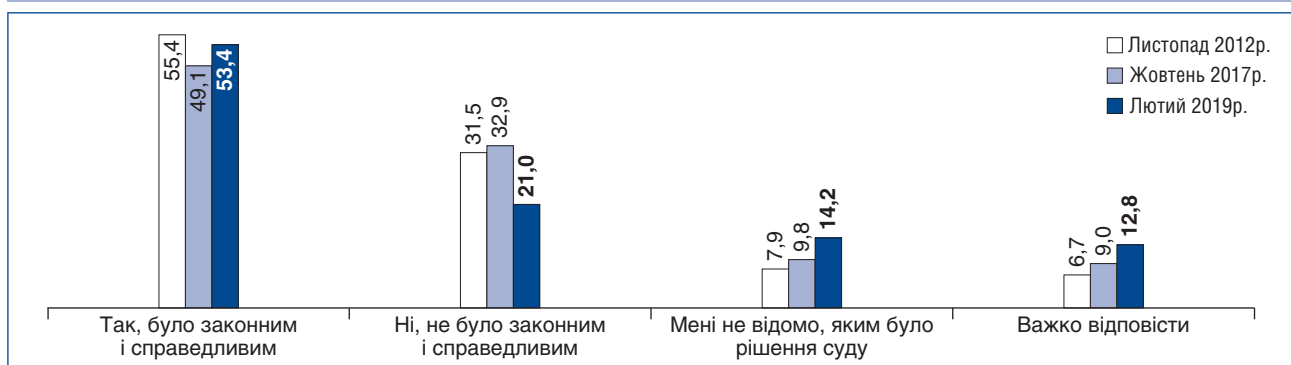


Серед тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт, 53,4% відповіли, що рішення суду було законним і справедливим, 21%

не вважають його законним і справедливим. У 2019р., як видно на діаграмі, дещо меншою, ніж у попередні роки, була частка тих, хто вважає, що рішення суду не було законним і справедливим.

Чи було рішення суду, в якому Ви брали участь, законним і справедливим?*

% тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт

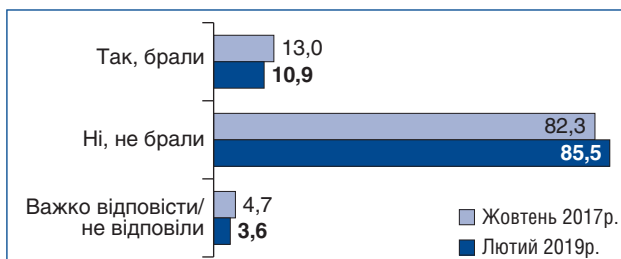


* Якщо таке рішення було одне, респондент мав обрати один варіант відповіді, якщо кілька – всі прийнятні варіанти відповіді.

10,9% усіх опитаних відповіли, що протягом останніх двох років члени їх родини, близькі друзі брали участь у розгляді судових справ у будь-якій якості (свідка, позивача, відповідача, потерпілого, обвинуваченого, експерта, судді, співробітника суду).

Серед тих, хто має таких родичів і друзів, лише чверть зазначили, що рішення судів, в яких вони брали участь, частіше були законними і справедливими, 33,7% – що вони частіше були незаконними і несправедливими, 36,5% – приблизно рівною мірою законними і справедливими та незаконними і несправедливими.

Чи брали протягом останніх двох років члени Вашої родини, близькі друзі участь у розгляді судових справ у будь-якій якості (свідка, позивача, відповідача, потерпілого, обвинуваченого, експерта, судді, співробітника суду тощо)?
% опитаних



За їх відгуками, частіше рішення судів, в яких вони брали участь, були законними і справедливими чи незаконними і несправедливими?
% тих, чії родичі, близькі друзі брали участь у розгляді судових справ у будь-якій якості

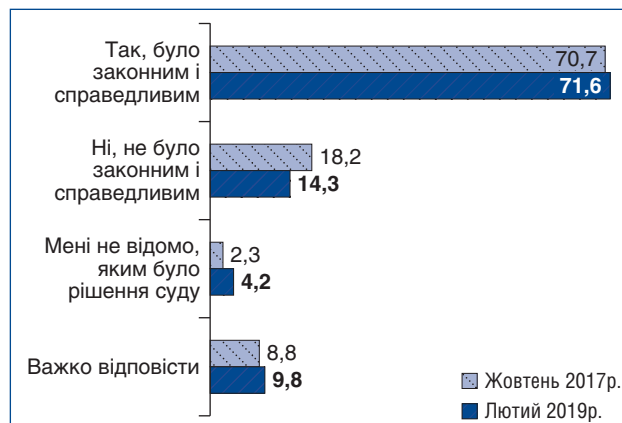


Серед тих опитаних, у чийй справі було винесене судове рішення, 71,6% відповіли, що рішення суду було законним і справедливим, 14,3% не вважають його законним і справедливим (ще 4,2% не відомо це рішення).

Оцінка справедливості рішення суду насамперед залежить від того, на чий користь воно було

винесене – якщо серед тих, хто відповів, що рішення суду було винесене на їх користь, 93,5% вважають його законним і справедливим, то серед тих, хто відповів, що рішення було на користь супротивної сторони – лише 32,1%, серед тих, хто відповів, що рішення було компромісним – 67,4%.

Чи було рішення суду, в якому Ви брали участь, законним і справедливим?
% опитаних, у чийй справі було винесене судове рішення, на виході з приміщень судів



Ті респонденти, які вважають, що рішення суду не було законним і справедливим, називають такі причини цього: суддя недостатньо добре ознайомився з матеріалами справи (26,9%), одна сторона найняла кращого адвоката, краще підготувалася до процесу (25,4%), одна сторона пов'язана з органами влади (20,2%), особа, що представляла одну сторону судового процесу, має вищий соціальний статус, ніж опонент (17%), вважають, що одна сторона дала хабар судді (14%), інші причини (7,9%).

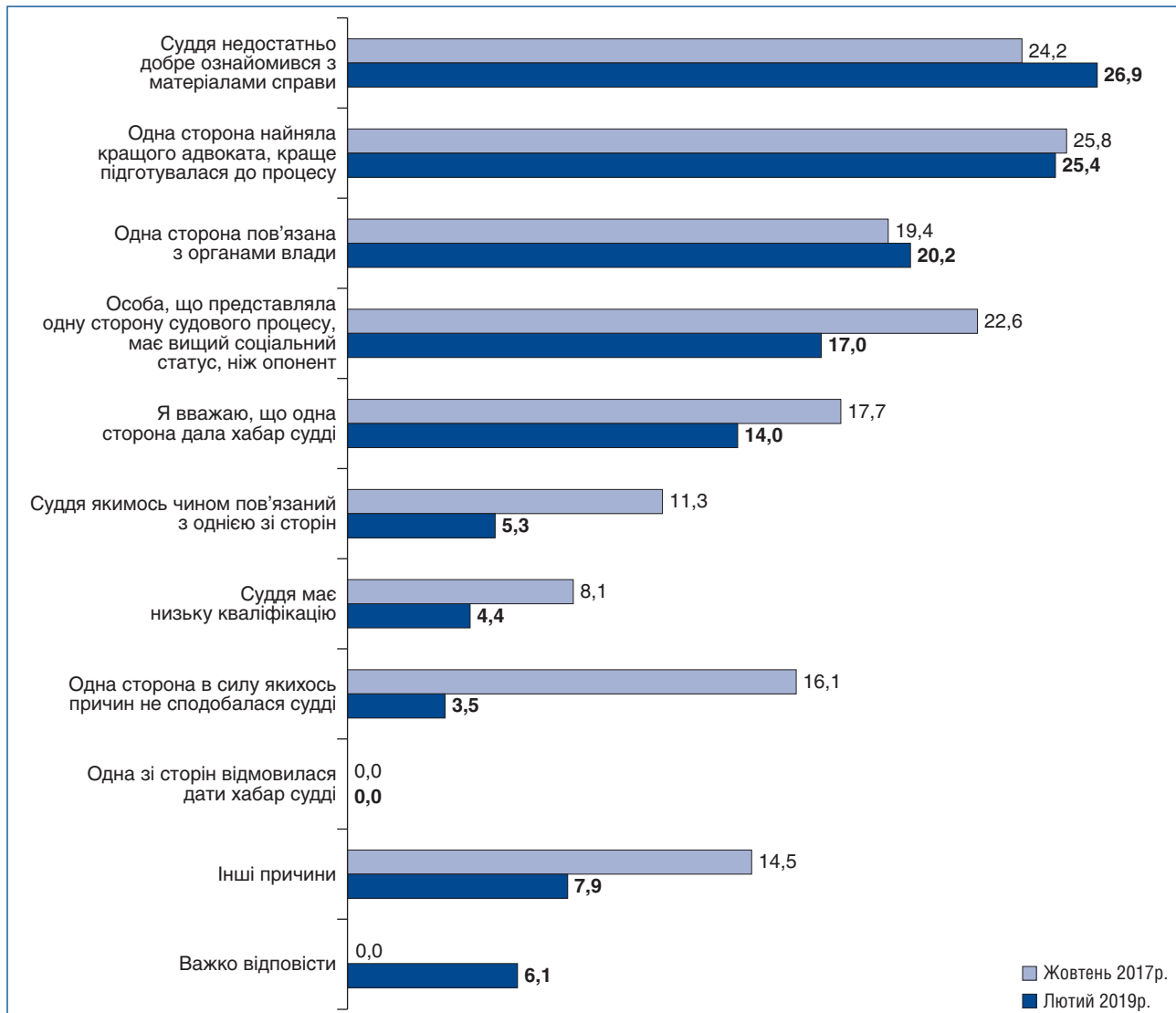
Те, що одна сторона в силу якихось причин не сподобалася судді – єдина причина, частота називання якої статистично значуще відрізняється від результатів опитування 2017р. (тоді цю причину називали помітно частіше – 16,1% тих, у чийй справі було винесене судове рішення і які вважають його несправедливим) (діаграма “Якщо Ви вважаєте, що рішення суду не було законним і справедливим, то які були причини цього?”, с.71).

Оцінюючи різні аспекти діяльності суду, частіше респонденти за всіма показниками висловлюють задоволеність, ніж незадоволеність. І за більшістю показників – краще, ніж у 2017р.

Оцінюючи різні аспекти діяльності суду, учасники судових засідань частіше схильні вважати, що дістатися до суду було для них просто, умови очікування, а також пунктуальність слухань та умови розгляду справи, були хорошими, часовий проміжок між повісткою до суду та слуханням справи, ставлення та ввічливість суддів і прокурорів, а також працівників суду, які не є суддями, неупередженість суддів під час проведення усних слухань були задовільними, мова, якою розмовляв суддя/прокурор, рішення суду були зрозумілими, часові рамки для винесення судового рішення були обґрунтованими.

Якщо Ви вважаєте, що рішення суду не було законним і справедливим, то які були причини цього?*

% опитаних, у чий справі було винесене судове рішення, і які вважають його несправедливим



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

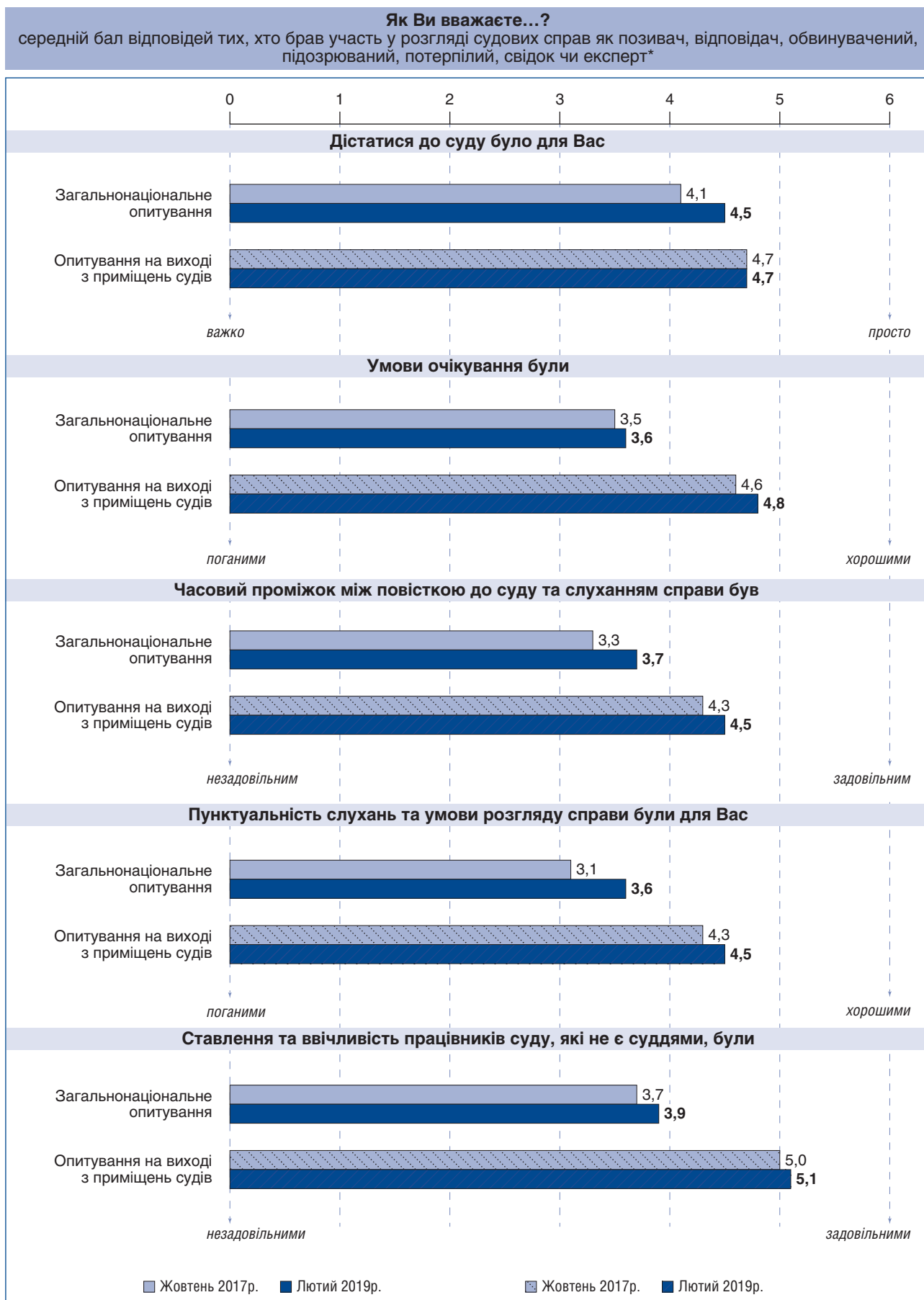
Порівняно низькою є оцінка витрат на доступ до правосуддя – частка тих, хто вважає такі витрати високими (36,3%) статистично значуще не відрізняється від частки тих, хто вважає їх низькими (37,4%).

Так само, як і у 2017р., за всіма показниками оцінки учасників судових засідань, опитаних на виході з приміщень судів, є вищими, ніж оцінки учасників загальнонаціонального опитування, які оцінювали власний досвід участі в судових засіданнях за останні два роки. Разом з тим, за більшістю показників не відбулося істотних змін в оцінках, порівняно з результатами опитування на виході із судів, яке проводилося у 2017р. Можна відзначити лише деяке зростання задоволеності неупередженістю суддів під час проведення усних слухань (з 4,5 до 4,8 балів).

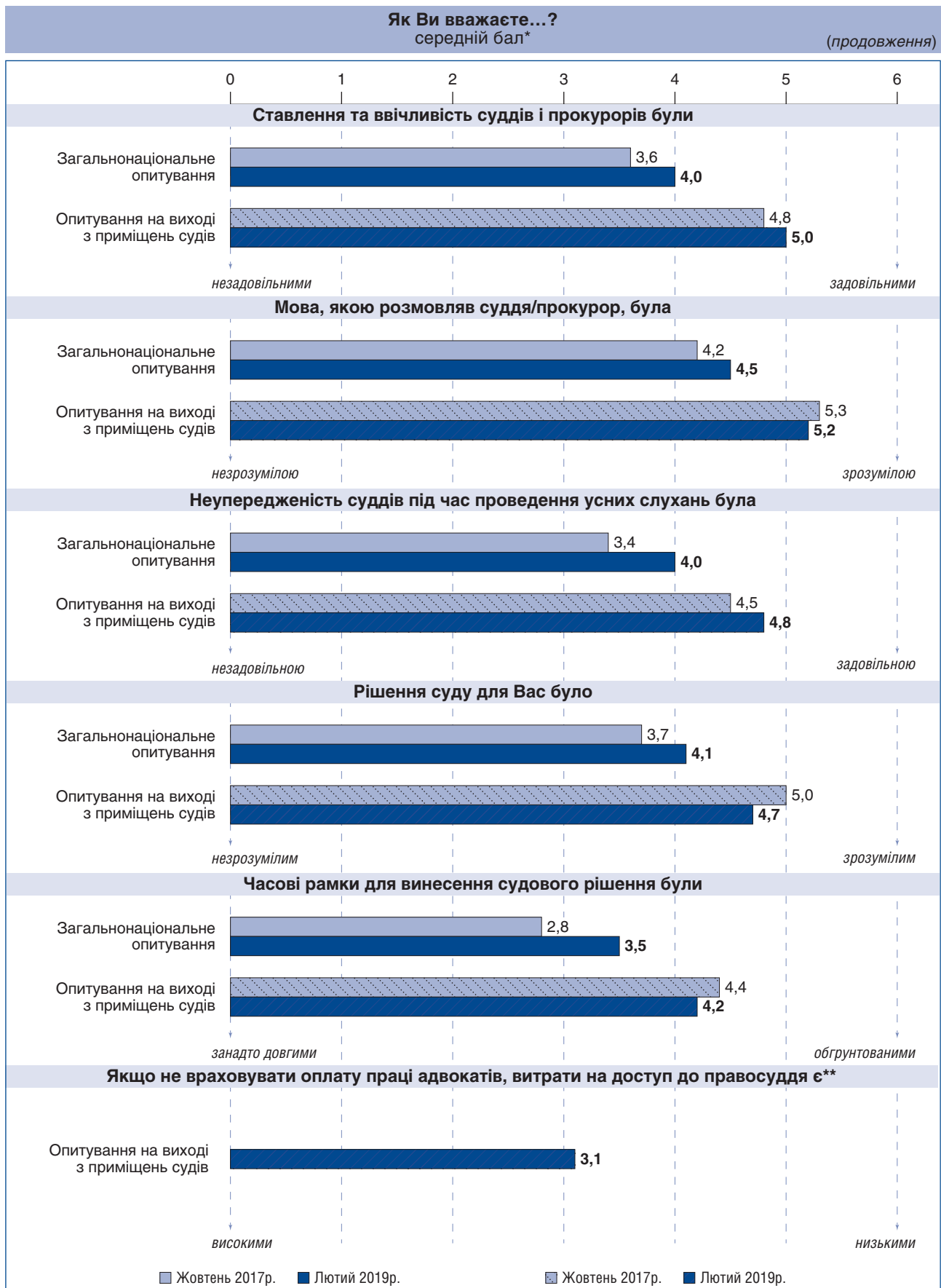
Якщо у 2017р. за всіма зазначеними показниками, крім показника “наскільки важко/просто було дістатися до суду” оцінки в обласних центрах були на статистично значущому рівні гіршими, ніж в інших типах поселень, то тепер показники в різних типах населених пунктів вирівнялися.

Як і під час опитування 2017р., за багатьма показниками жителі Східного регіону вирізняються негативними оцінками, наприклад, за такими показниками як пунктуальність слухань та умови розгляду справи, можливість дістатися до суду, умови очікування, часові рамки для винесення судового рішення, ставлення та ввічливість суддів, прокурорів, працівників суду, мова, якою розмовляв суддя/прокурор, зрозумілість рішення суду⁸ (діаграма “Як Ви вважаєте...?”, с.72-73).

⁸ Тут і далі застосовується наступний розподіл областей за регіонами: **Захід**: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька області; **Центр**: Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська області; **Південь**: Миколаївська, Одеська, Херсонська області; **Схід**: Запорізька, Дніпропетровська, Харківська, Донецька та Луганська (за винятком окупованих територій) області.



* За семибальною шкалою від "0" до "6", залежно від того, яка оцінка є ближчою – та, що позначена зліва, чи та, що позначена справа.



* За семибальною шкалою від "0" до "6", залежно від того, яка оцінка є ближчою – та, що позначена зліва, чи та, що позначена справа.

** У 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Як Ви вважаєте...?*

середній бал відповідей тих, хто брав участь у розгляді судових справ як позивач, відповідач, обвинувачений, потерпілий, свідок чи експерт

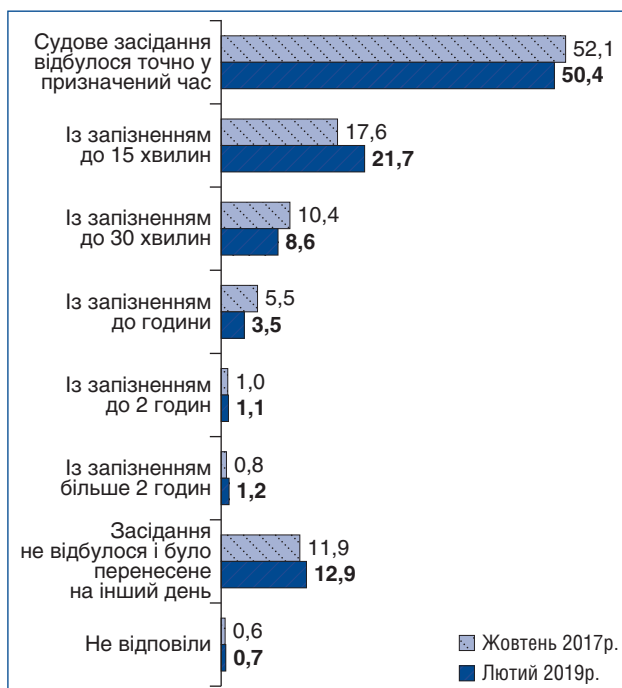
	ЗАХІД	ЦЕНТР	ПІВДЕНЬ	СХІД	
Дістатися до суду було для Вас	4,7 4,9 важко просто	4,9 4,9 важко просто	4,9 5,0 просто	4,4 4,2 важко просто	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Умови очікування були	4,8 4,8 поганими хорошими	4,8 4,8 поганими хорошими	4,5 5,1 хорошими	4,2 4,4 поганими хорошими	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Часовий проміжок між повісткою до суду та слуханням справи був	4,3 4,8 незадовільним задовільним	4,4 4,4 незадовільним задовільним	4,6 4,6 незадовільним задовільним	3,9 4,3 незадовільним задовільним	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Пунктуальність слухань та умови розгляду справи були для Вас	4,4 4,7 поганими хорошими	4,5 4,6 поганими хорошими	4,3 4,4 хорошими	3,8 4,0 поганими хорошими	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Ставлення та ввічливість працівників суду, які не є суддями, була	5,0 5,1 незадовільними задовільними	5,1 5,2 задовільними	5,2 5,4 задовільними	4,7 4,7 незадовільними задовільними	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Ставлення та ввічливість суддів і прокурорів була	4,7 5,0 незадовільними задовільними	4,9 5,1 незадовільними задовільними	5,1 5,3 задовільними	4,6 4,6 незадовільними задовільними	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Мова, якою розмовляв суддя/прокурор, була	5,2 5,3 незрозумілою зрозумілою	5,3 5,4 зрозумілою	5,3 5,2 зрозумілою	5,2 4,6 зрозумілою	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Неупередженість суддів під час проведення усних слухань була	4,3 4,6 незадовільною задовільною	4,6 4,9 незадовільною задовільною	4,7 5,2 задовільною	4,4 4,4 незадовільною задовільною	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Рішення суду для Вас було	4,7 4,6 незрозумілим зрозумілим	5,0 5,1 зрозумілим	5,7 5,0 зрозумілим	5,0 4,3 зрозумілим	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Часові рамки для винесення судового рішення були	4,2 4,4 занадто довгими об'єктивними	4,5 4,3 занадто довгими об'єктивними	4,9 4,4 об'єктивними	4,2 3,9 занадто довгими об'єктивними	Жовтень 2017р. Лютий 2019р.
Якщо не враховувати оплати праці адвокатів, витрати на доступ до правосуддя є	2,7 високими низькими	3,4 високими низькими	3,0 високими низькими	2,8 високими низькими	Лютий 2019р.

* За семінальною шкалою від "0" до "6", залежно від того, яка оцінка є ближчою – та, що позначена зліва, чи та, що позначена справа.

За всіма показниками оцінки тих, хто відповів, що рішення суду було винесене на їх користь, були кращими, ніж оцінки тих, хто відповів, що рішення було на користь супротивної сторони.

Лише половина опитаних учасників судових засідань зазначають, що вони почалися вчасно, хоча більшість зволікань були невеликими – до 30 хвилин (30,3%). 5,8% опитаних зазначили, що зволікання становило від години і більше, а 12,9% вказали, що засідання не відбулося зовсім і було перенесене на інший день. Ці результати, як видно, істотно не відрізняються від отриманих у 2017р.

Чи почалося сьогодні судові засідання вчасно, у призначений час, чи Вам довелося чекати? Якщо так, то скільки?
% опитаних на виході з приміщень судів

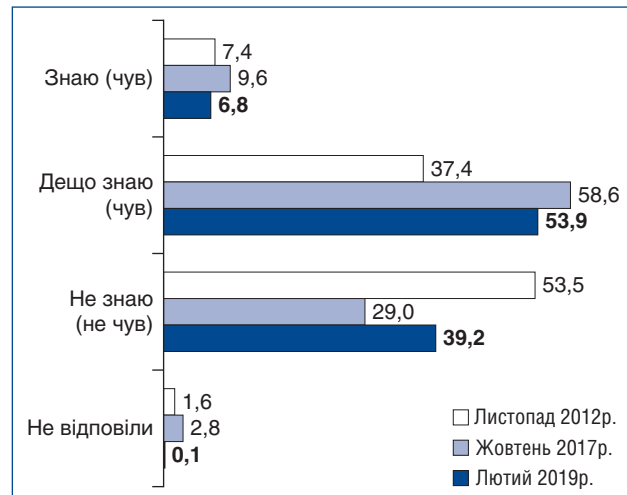


Ставлення до судової реформи

Відповідаючи на питання про рівень обізнаності з судовою реформою, 6,8% опитаних за загальнонаціональною вибіркою відповіли, що знають про неї, 53,9% – що дещо знають, 39,2% – не знають про неї. Показники обізнаності є кращими, ніж у 2012р. (з 37,4% до 53,9% зросла частка тих, хто дещо знає про реформу). Однак, порівняно з 2017р., самооцінка рівня обізнаності дещо знизилася – менше стало як тих, хто знає про реформу (їх частка знизилася з 9,6% до 6,8%, також знизилася частка тих, хто дещо знає (з 58,6% до 53,9%), і стало більше тих, хто не знає (з 29% до 39,2%)). Це може бути спричинене тим, що інформація про зміни в судовій системі меншою мірою представлена в ЗМІ, ніж два роки тому (діаграма “Чи знаєте (чули) Ви що-небудь про судову реформу в Україні?”).

Лише 2,2% респондентів вважають, що судова реформа в Україні майже завершена і всі базові зміни зроблені, 42,1% – що вона перебуває у процесі

Чи знаєте (чули) Ви що-небудь про судову реформу в Україні?
% опитаних



реалізації і потрібно зробити ще ряд важливих кроків, 46,1% – що вона взагалі не розпочалася. Серед тих, хто знає про судову реформу, помітно менше, ніж серед усіх опитаних тих, хто вважає, що судова реформа взагалі не розпочалася (33,8%), і більше тих, хто вважає, що вона перебуває у процесі реалізації (55,1%), та тих, хто вважає, що вона майже завершена (7,4%).

Чи вважаєте Ви, що судова реформа...?
% опитаних



Ставлення українців до судової реформи є переважно негативним – позитивно до неї ставляться лише 13% опитаних, а негативно – 43,4%. Частка тих, хто ставиться до судової реформи позитивно, статистично значуще не змінилася, порівняно з 2017р., тоді як частка тих, хто ставиться негативно – зменшилася з 49,1% до 43,4% (за рахунок зростання частки тих, хто ставиться байдуже).

Негативна налаштованість характерна і стосовно всіх інших реформ (земельної, медичної, пенсійної, освітньої). Серед респондентів, які знають про судову реформу, частка тих, хто ставиться до неї позитивно, є істотно більшою (35,3%), ніж серед тих, хто лише щось чув про неї (15,6%) або нічого про неї не знає

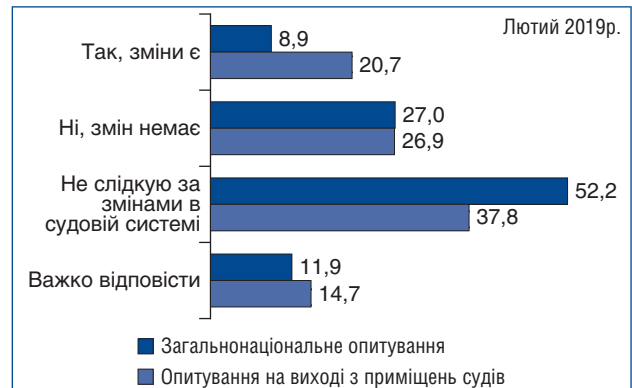
(5,7%) (частки тих, хто ставляться до неї негативно, в цих трьох групах мало відрізняються і становлять 40-46%). Якщо серед респондентів, які знають про реформу, частка тих, хто ставиться до неї позитивно, порівняно з 2017р., зросла з 21,1% до 35,3%, то серед тих, хто про неї нічого не знає, ця частка статистично значуще не змінилася (діаграма “Зараз в Україні триває проведення ряду реформ...”).

Ставлення до судової реформи, як і до реформ загалом, суттєво залежить від рівня довіри до влади. Так, наприклад, серед тих, хто зовсім не довіряє Президенту України, позитивно ставляться до судової реформи 6,4%, негативно – 56,9%, а серед тих, хто повністю довіряє Президенту – відповідно, 48,5% і 20,4%.

Негативне ставлення до судової реформи також пов’язане з тим, що громадяни не бачать її результатів. Лише 8,9% респондентів, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, помітили зміни в системі правосуддя, що впроваджуються в Україні протягом останніх чотирьох років, 27% вважають, що змін немає, а більшість (64,1%) або не стежать за змінами в судовій системі, або їм було важко відповісти на це питання. Якщо серед тих, хто знає про судову реформу, помітили зміни в системі правосуддя 42,3%, то серед тих, хто “щось чув про неї” – лише 10,8%, а серед тих, хто про неї нічого не знає – 0,6%. Серед респондентів, опитаних на виході із судів, тих, які вважають, що зміни є (20,7%), більше, ніж серед опитаних під час загальнонаціонального

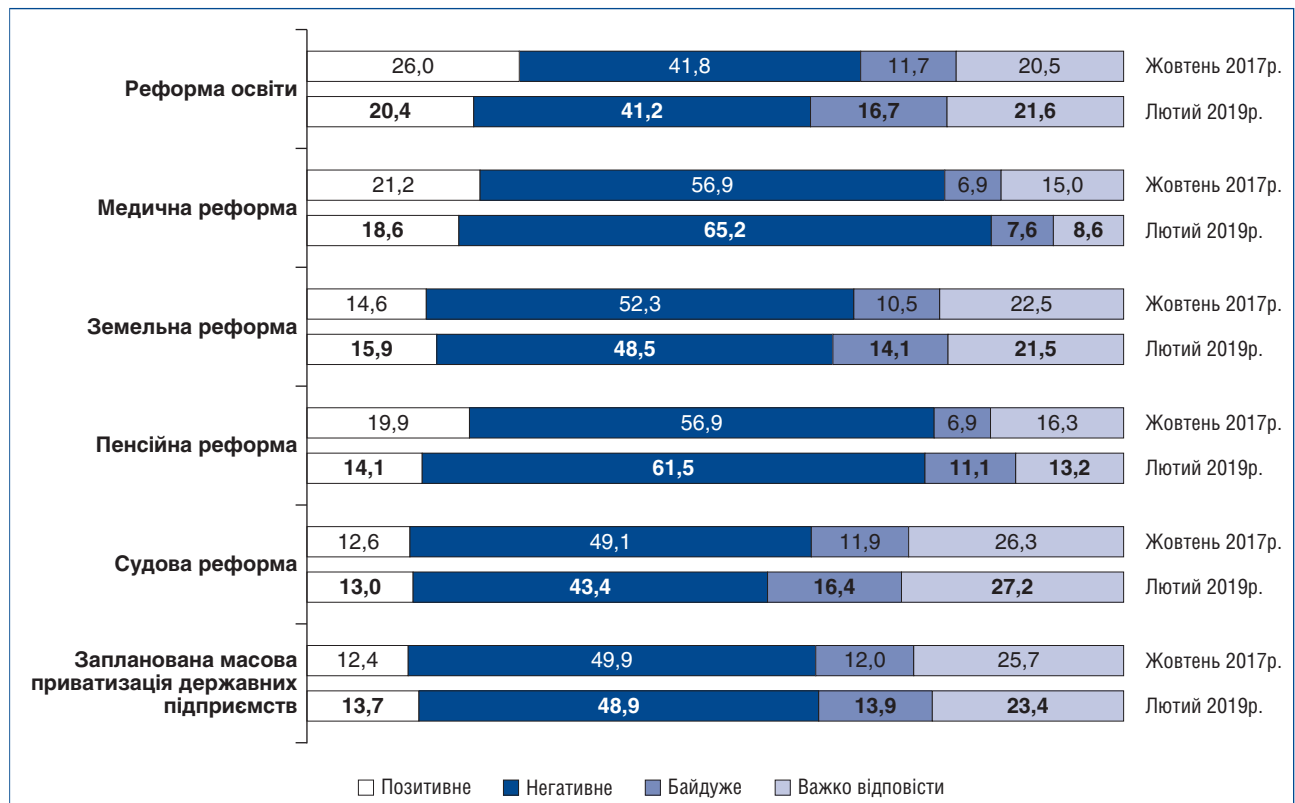
опитування. І практично стільки ж (26,9%) тих, хто вважає, що змін немає.

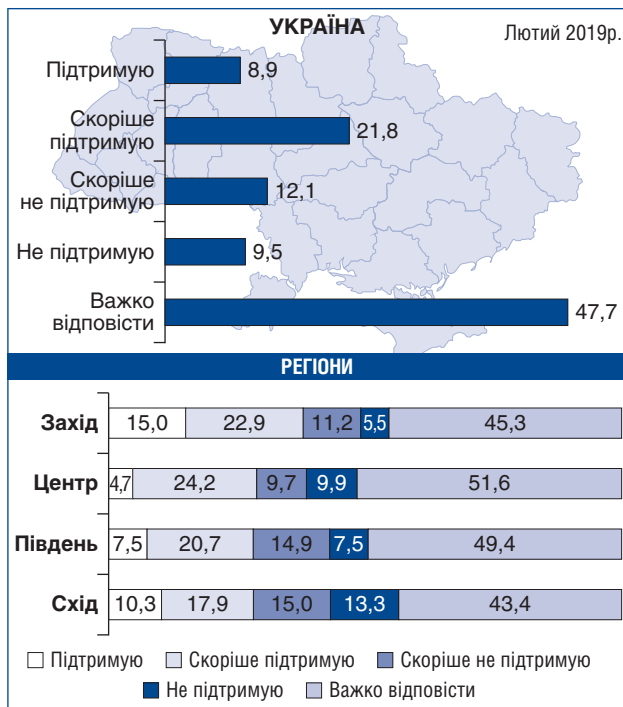
Чи помітили Ви зміни в системі правосуддя, що впроваджуються в Україні протягом останніх чотирьох років?
% опитаних



Загалом же зміни в системі правосуддя цілком або скоріше підтримують 30,7% опитаних, не підтримують 21,6% (інші 47,7% не визначилися). Найчастіше ці зміни підтримують у Західному регіоні (37,9%). Східний регіон – єдиний, де частка тих, хто підтримують ці зміни (28,2%) статистично значуще не відрізняється від частки тих, хто їх не підтримує (28,3%) (діаграма “Наскільки Ви підтримуєте чи не підтримуєте зміни в системі правосуддя України?”, с.77).

Зараз в Україні триває проведення ряду реформ. Враховуючи ту інформацію, яку Ви маєте, яким є Ваше ставлення до таких реформ?
% опитаних



Наскільки Ви підтримуєте чи не підтримуєте зміни в системі правосуддя України?
% опитаних


Підтримка змін у системі правосуддя найчастіше вмотивована необхідністю подолання корупції, забезпечення верховенства права і справедливості.

Відсутність підтримки змін у системі правосуддя найчастіше пояснюється респондентами тим, що досі не відбулися зміни на краще, невірою в можливість подолати корупцію, недовірою до тих, хто здійснює реформи.

Лише 22% опитаних за загальнонаціональною вибіркою вважають, що сьогодні судді в Україні є повністю або в цілому незалежними, тоді як протилежної точки зору дотримуються 67,3% опитаних (діаграма “Чи є сьогодні в Україні судді незалежними?”, с.78). Навіть серед тих респондентів, які позитивно ставляться до судової реформи, лише 38,6% вважають, що судді в Україні є незалежними, а 53,4% не згодні з цим.

Серед тих, хто брав участь у судових засіданнях протягом останніх двох років, частка тих, хто вважає, що судді є незалежними, дещо більша, ніж серед тих, хто не має такого досвіду (відповідно, 32,8% і 21,1%), хоча в обох групах більшість так не вважають (відповідно, 61,9% і 67,9%).

Серед респондентів, опитаних на виході з приміщень судів, 42,6% вважають, що сьогодні судді в Україні є незалежними, а протилежної точки зору дотримуються 44,7%.

Якщо у 2017р. найчастіше українці вважали, що для того, щоб судді були незалежними, вони мають обиратися громадянами (37,7%), то, за даними останнього за часом опитування, частка тих, хто поділяє цю точку зору, знизилася до 31,3%. Хоча вона і

Чому Ви підтримуєте зміни в системі правосуддя України?*
% тих, хто підтримує зміни в системі правосуддя

Система правосуддя корумпована, корупція перешкоджає змінам	9,9
Сподіваюся на краще	9,6
Повинно бути верховенство права, держава повинна бути правовою, реформа забезпечить верховенство права	7,4
Потрібно міняти суддівську систему	5,5
Зміни потрібно зробити кардинальні, щоб один закон був для всіх	5,4
Я за справедливість, суди повинні бути більш справедливими	5,2
Поки що немає змін на краще	4,2
Не буде корупції	3,9
Реформи – це добре	3,6
Потрібна незалежність судів	3,2
Потрібно дотримуватися закону	2,9
Йдуть зміни у кращий бік, перезавантаження системи	2,7
Реформи наближають нас до Євросоюзу	2,7
Діяльність судів повинна бути прозорою	2,6
Буде довіра до правосуддя	2,3
Зараз немає довіри до суддів	2,3
Надія на чесність	1,9
Щоб були позитивні зміни	1,8
Дати можливість молодим професіоналам	1,5
Зняття суддівського імунітету	1,5
Потрібно рухатися до демократичної держави	1,0
Зараз фактично Президент призначає суддів	1,0
Важко відповісти/не знаю	6,6
Не відповіли	6,5

* Питання ставилося як відкрите, тобто респондент мав надати власний варіант відповіді. Наведені лише ті відповіді, які назвали не менше 1%.

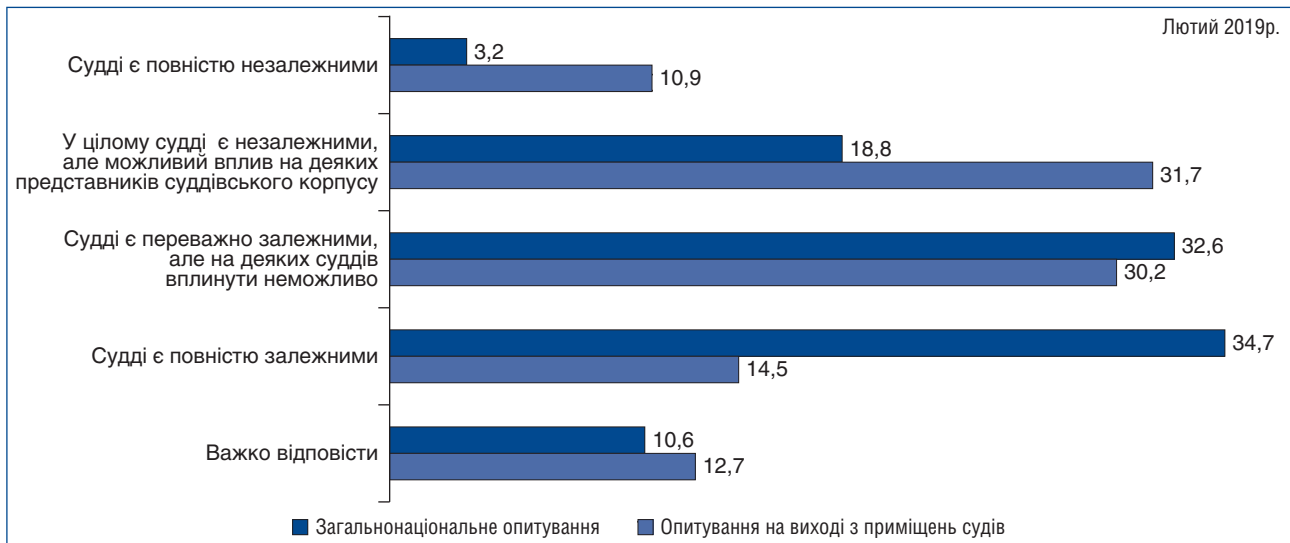
Чому Ви не підтримуєте зміни в системі правосуддя України?*
% тих, хто не підтримує зміни в системі правосуддя

Немає змін на краще	43,4
Корупція не дозволяє зробити будь-які зміни	16,1
Не вірю тим, хто здійснює реформи	8,1
Закони не дотримуються, закон повинен бути один для всіх	3,8
Немає довіри до суддів і правосуддя	2,8
Немає справедливості	2,0
Не забезпечена незалежність судів	1,6
Повинні бути доступними ціни на послуги адвокатів тощо	1,2
Не подобаються зміни	1,0
Важко відповісти/не знаю	9,6
Не відповіли	9,2

* Питання ставилося як відкрите, тобто респондент мав надати власний варіант відповіді. Наведені лише ті відповіді, які назвали не менше 1%.

залишається однією з найбільш підтримуваних, однак поділяє лідерство з точкою зору, що судді повинні призначатися Вищою радою правосуддя (або іншим

Чи є сьогодні в Україні судді незалежними?
% опитаних



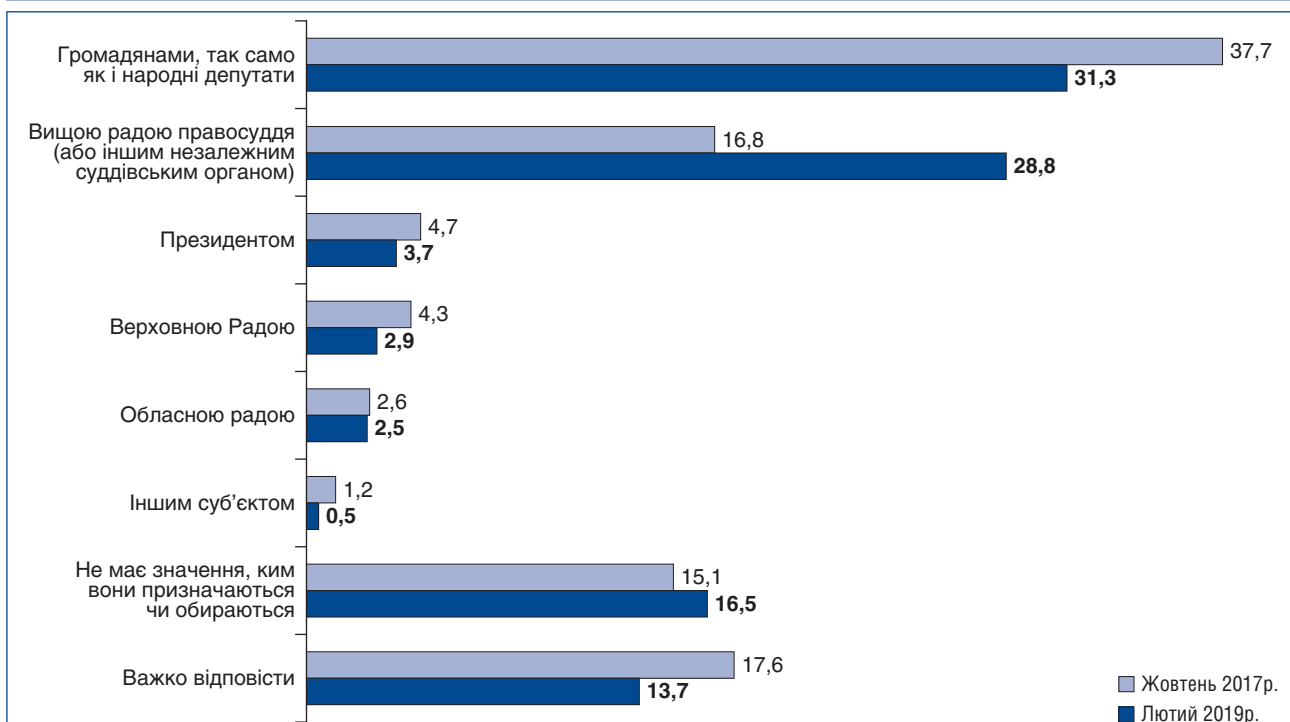
незалежним суддівським органом) (28,8%). Частка тих, хто поділяє останню позицію, зросла, порівняно з 2017р. (тоді так вважали 16,8% опитаних). Тих, хто вважає, що вони повинні призначатися Президентом (3,7%), Верховною Радою (2,9%), обласною радою (2,5%), як і у 2017р., значно менше. Ще 16,5% вважають, що не має значення, ким вони призначаються чи обираються (діаграма “Для того, щоб судді були незалежними, вони мають ...?”).

Серед тих, хто вважає, що сьогодні судді є незалежними, порівняно з тими, хто дотримується протилежної точки зору, меншою є частка тих, хто виступає

за обрання суддів громадянами (відповідно, 24,5% і 34,4%), і більшою є частка тих, хто виступає за їх призначення Вищою радою правосуддя (відповідно, 34,8% і 28,8%) та Президентом (відповідно, 7% і 2,2%).

Частка тих, хто виступає за обрання суддів громадянами, є помітно вищою серед респондентів, які негативно ставляться до судової реформи, порівняно з тими, хто ставиться позитивно (відповідно, 38,3% і 21,7%). Ті, хто негативно ставляться до судової реформи, рідше виступають за призначення суддів Вищою радою правосуддя (відповідно, 25,5% і 44,1%).

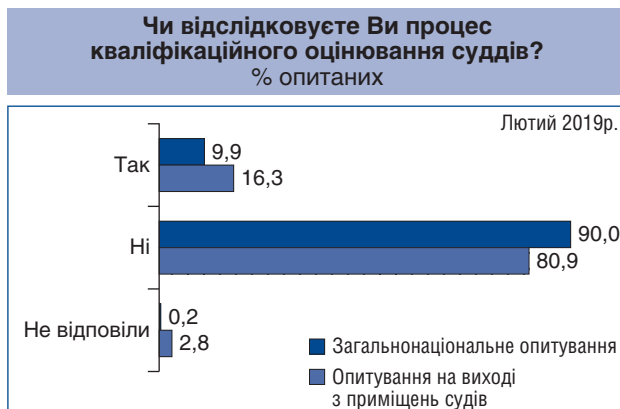
Для того, щоб судді були незалежними, вони мають призначатися (обираються)...?
% опитаних



Лише 7,8% опитаних українців вважають належним стан виконання рішень судів, 54,3% дотримуються протилежної точки зору.



Лише 10% респондентів, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, і 16,3% опитаних на виході з приміщень судів, відповіли, що вони відстежують процес кваліфікаційного оцінювання суддів. Респонденти, опитані за загальнонаціональною вибіркою, які цього не роблять, найчастіше пояснюють це тим, що їх це не цікавить (39,2%), відсутністю часу (26%) та недовірою до органу, що проводить оцінювання (23,4%) (діаграми “Чи відслідковуєте Ви процес кваліфікаційного оцінювання суддів?”, “Якщо не відслідковуєте, то чому?”).

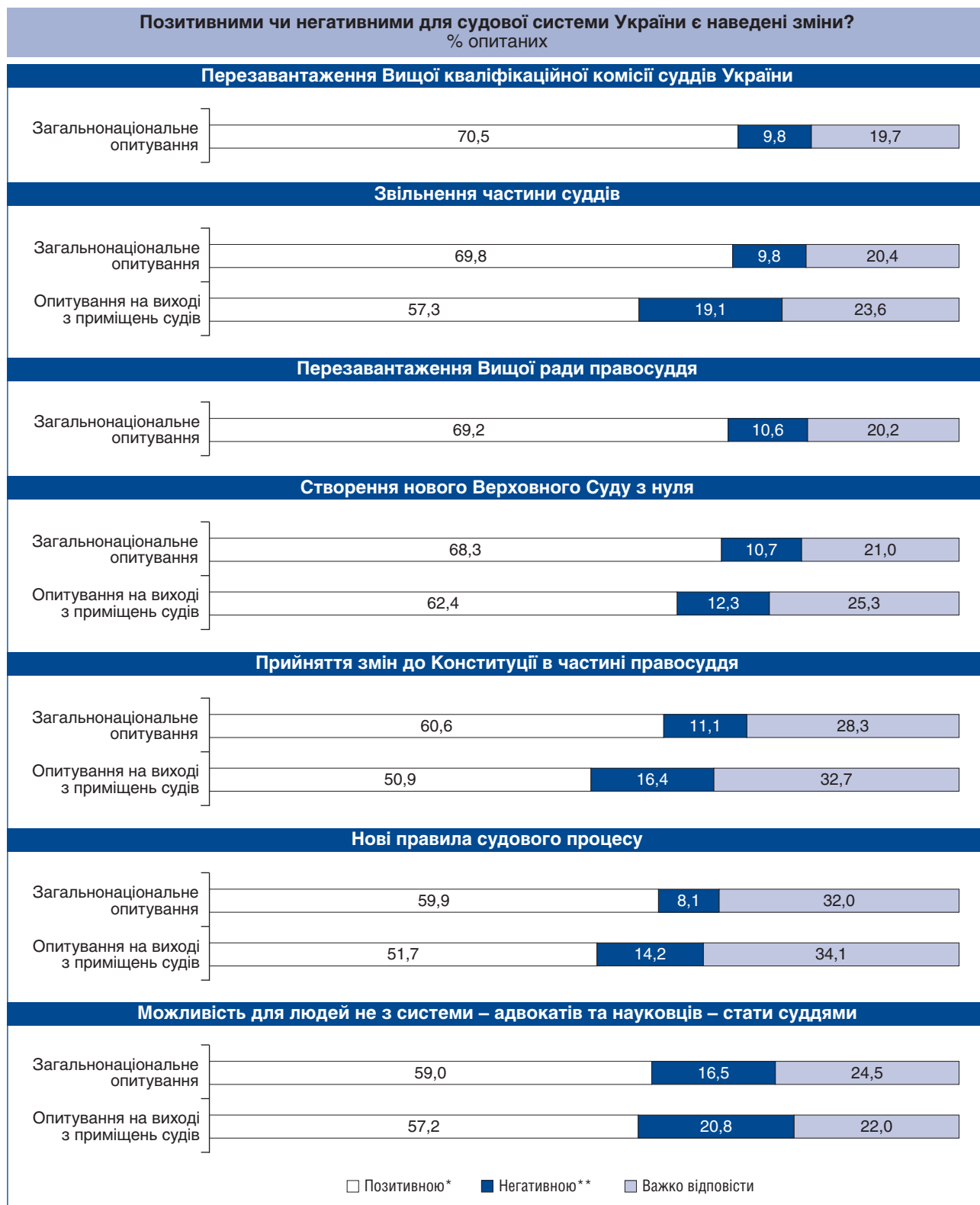


При цьому оцінюючи, яку роль мають відігравати представники громадського сектору під час проведення кваліфікаційного оцінювання та конкурсних процедур щодо суддів, найчастіше (39,7% опитаних за загальнонаціональною вибіркою і 42,8% опитаних на виході з приміщень судів) респонденти дають відповідь, що вони повинні відігравати допоміжну роль, відповідно, 19,1% і 19,6% – що повинні відігравати вирішальну роль і відповідно, 15,7% і 14,2% – вони не повинні долучатися до цих процесів (діаграма “Яку роль мають відігравати представники громадського сектору під час проведення...”).



Оцінюючи зміни в судовій системі України, респонденти переважно позитивно оцінюють усі зміни: перезавантаження Вищої кваліфікаційної комісії суддів цілком або переважно позитивно оцінили 70,5% респондентів, опитаних під час загальнонаціонального опитування, перезавантаження Вищої ради правосуддя – 69,2%, звільнення частини суддів цілком або переважно позитивно оцінили 69,8% респондентів, опитаних під час загальнонаціонального опитування, і 57,3% опитаних на виході із приміщень судів, створення нового Верховного Суду з нуля – відповідно, 68,3% і 62,4%, прийняття змін до Конституції в частині правосуддя – відповідно, 60,6% і 50,9%, нові правила судового процесу – відповідно, 59,9% і 51,7%, можливість для людей не з системи (адвокатів та науковців) стати суддями – відповідно, 59% і 57,2% (діаграма “Позитивними чи негативними для судової системи України є наведені зміни?”, с.80).

Оцінюючи, наскільки позитивною чи негативною є кожна зі змін до Конституції України в частині правосуддя, респонденти позитивно оцінюють усі представлені в опитувальнику зміни: підвищення кваліфікаційних вимог до суддів (85,7% серед опитаних за загальнонаціональною вибіркою і 77,1% опитаних на виході з приміщень судів), конкурс на призначення та переведення суддів (відповідно, 81,7% і 71,4%), обмеження суддівського імунітету (відповідно, 80,4% і 66,5%), усунення політичних



* Сума варіантів відповіді "позитивно" та "скоріше позитивно".

** Сума варіантів відповіді "негативно" та "скоріше негативно".

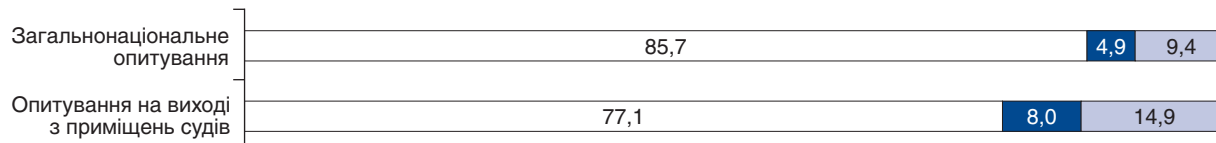
Лютий 2019р.

органів (Парламенту та Президента) від вирішення питань суддівської кар'єри (відповідно, 78,1% і 65,8%), запровадження інституту конституційної скарги (відповідно, 73,6% і 64,9%), створення Вищої ради правосуддя як головного конституційного органу, що вирішує питання суддівської кар'єри (відповідно,

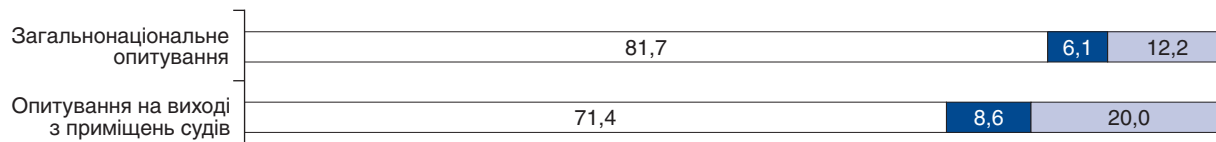
71,6% і 57,4%), створення судів законом замість указу Президента (72,1% серед опитаних за загальнонаціональною вибіркою) (діаграма "Позитивно чи негативно для судової системи України Ви вважаєте кожну з перелічених змін до Конституції України в частині правосуддя?", с.81).

Позитивною чи негативною для судової системи України Ви вважаєте кожну з перелічених змін до Конституції України в частині правосуддя?
% опитаних

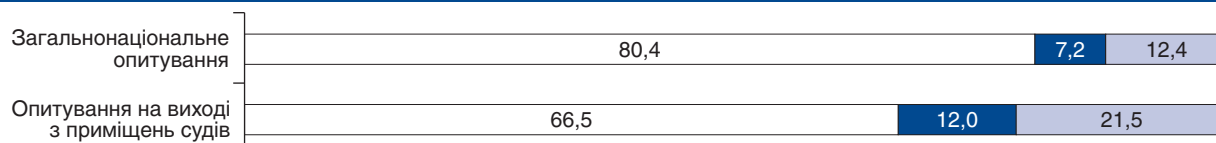
Підвищення кваліфікаційних вимог до суддів



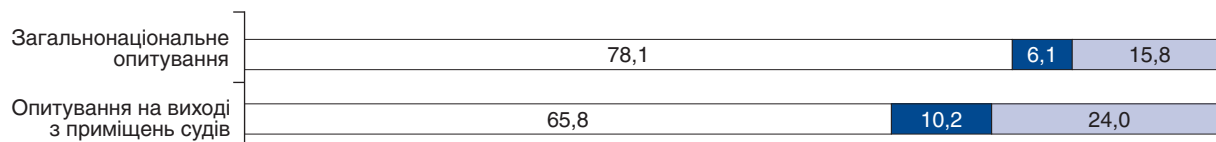
Конкурс на призначення та переведення суддів



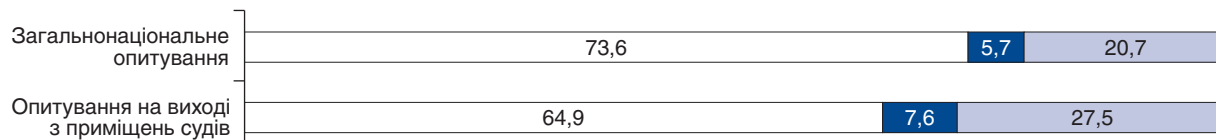
Обмеження суддівського імунітету



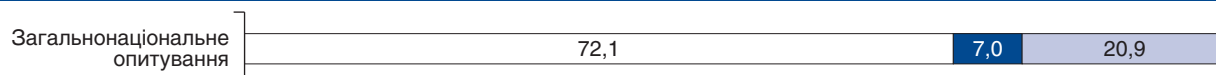
Усунення політичних органів (Парламенту та Президента) від вирішення питань суддівської кар'єри



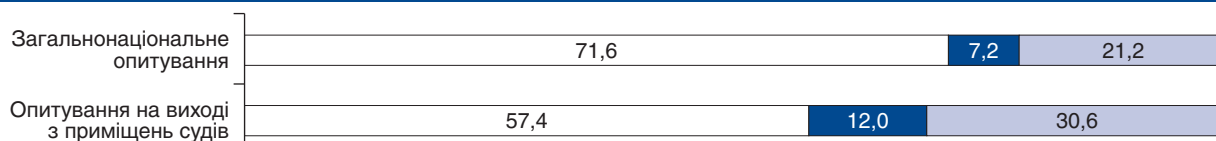
Запровадження інституту конституційної скарги



Створення судів законом замість указу Президента



Створення Вищої ради правосуддя як головного конституційного органу, що вирішує питання суддівської кар'єри



□ Позитивно* ■ Негативно** ▒ Важко відповісти

* Сума варіантів відповіді "позитивною" та "скоріше позитивною".

** Сума варіантів відповіді "негативною" та "скоріше негативною".

Лютий 2019р.

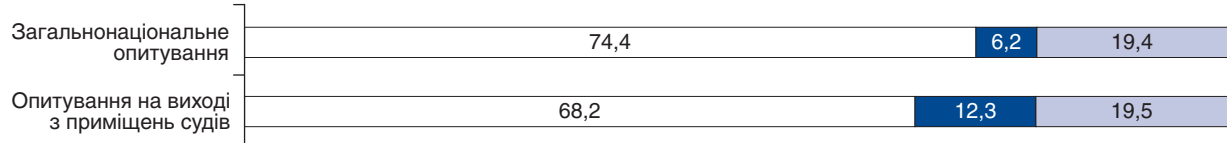
Відповідаючи на питання, які ще зміни в законодавстві необхідно зробити для успішного проведення судової реформи, переважна більшість респондентів відзначили необхідність реформування прокуратури (74,4% опитаних за загальнонаціональною вибіркою і 68,2% опитаних на виході з приміщень судів), реформування органів досудового слідства (відповідно, 73,2% і 70,1%), запровадження єдиних стандартів правничої професії (відповідно, 71,5% і 66,4%), реформування правничої освіти (відповідно, 66,2% і 62,8%), реформування адвокатури (відповідно, 64,9% і 57,3%) (діаграма "Які ще зміни в законодавстві

необхідно зробити для успішного проведення судової реформи?", с.82).

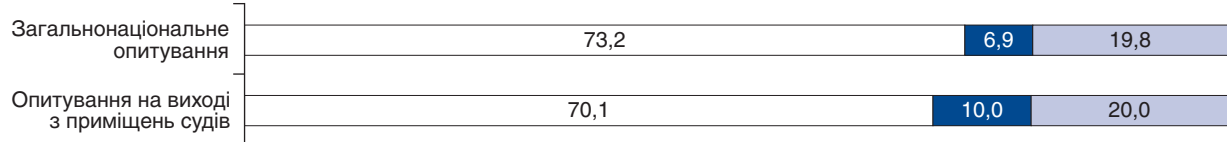
Найчастіше громадяни, опитані за загальнонаціональною вибіркою, вважають, що успішність судової реформи залежить від комплексного впливу низки чинників: суспільно-політичних змін, системної реформи органів державної влади, виконання судових рішень, зміни правосвідомості громадян, реформи органів правопорядку, реформи прокуратури та адвокатури (таку точку зору поділяють 41,7% опитаних) (діаграма "Від чого залежить успішність судової реформи?", с.82).

Які ще зміни в законодавстві необхідно зробити для успішного проведення судової реформи?
% опитаних

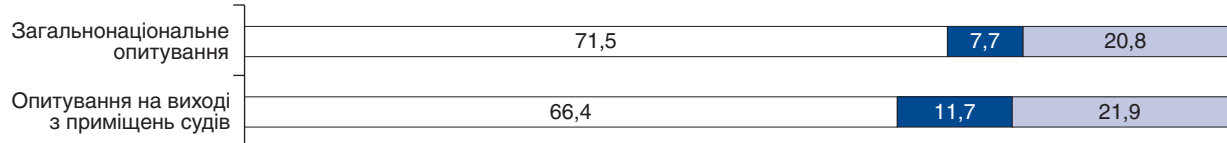
Реформування прокуратури



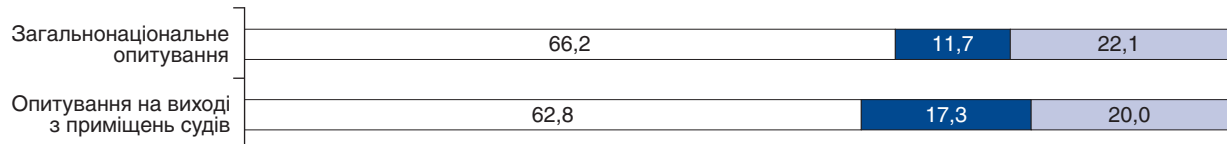
Реформування органів досудового слідства



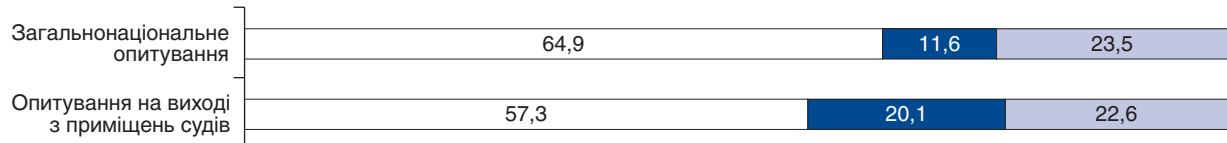
Запровадження єдиних стандартів правничої професії



Реформування правничої освіти



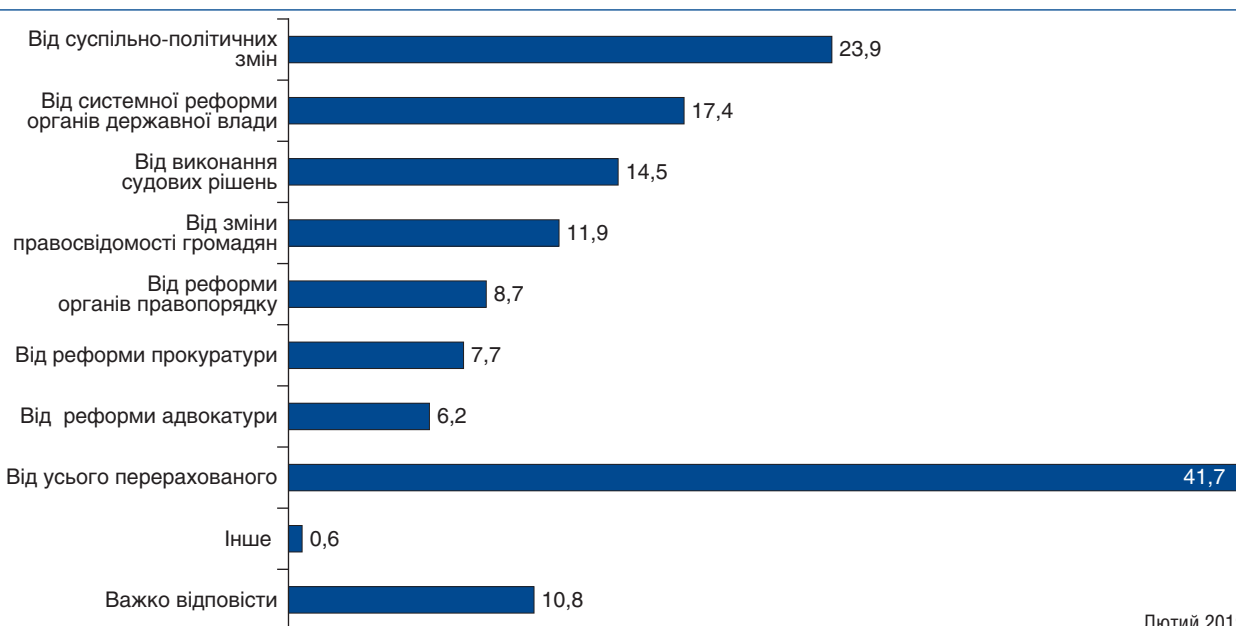
Реформування адвокатури



□ Необхідно ■ Не потрібно □ Важко відповісти

Лютий 2019р.

Від чого залежить успішність судової реформи?*
% опитаних



Лютий 2019р.

* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді

Довіра до судової влади та загальна оцінка діяльності судів громадянами

Переважає більшість українців не вважають українські суди об'єктивними та незалежними. Зокрема, якщо супротивними сторонами в суді виступають громадянин з високим рівнем доходів і громадянин з низьким рівнем доходів, то 78,9% респондентів вважають, що більше шансів виграти справу у громадянина з високим рівнем доходів. Протилежної думки дотримуються лише 1,8% опитаних. Решта опитаних вважають, що їх шанси рівні або не визначилися з відповіддю. Переконання громадян щодо прихильності судів до багатих є досить сильними та усталеними. Так, громадська думка з цього приводу

фактично не змінилася, порівняно з 2012р. Крім того, суттєвих відмінностей з цих питань немає залежно від віку, статі та регіону проживання респондента. До того ж, розподіл відповідей на це питання респондентів, які сказали, що особисто стикалися з такими випадками, не відрізнялися від відповідей населення в цілому.

У випадку, коли супротивними сторонами виступають роботодавець і найманий працівник, більшість (69,2%) опитаних вважають, що більше шансів виграти у роботодавця. Якщо сторонами в суді виступають звичайний громадянин і представник органів влади, то переважна більшість (73,4%) опитаних вважають, що більше шансів виграти має представник влади. Це дещо менше, ніж фіксувалося

У кого більше шансів виграти справу в українському суді у випадку, якщо супротивними сторонами в суді виступають...? % опитаних

Громадянин з високим рівнем доходів і громадянин з низьким рівнем доходів				
	Листопад 2012р.	Жовтень 2017р.	Лютий 2019р.	Лютий 2019р., % тих, кому відомі конкретні випадки
У громадянина з високим рівнем доходів	79,1	81,1	78,9	80,0
У громадянина з низьким рівнем доходів	0,7	0,7	1,8	2,5
Мають однакові шанси виграти справу	13,1	10,6	13,6	15,2
Важко відповісти	7,0	7,6	5,8	2,3
Роботодавець (власник підприємства) і найманий працівник				
	Листопад 2012р.	Жовтень 2017р.	Лютий 2019р.	Лютий 2019р., % тих, кому відомі конкретні випадки
У роботодавця (власника підприємства)	73,5	74,7	69,2	66,8
У найманого працівника	1,2	2,2	3,9	5,0
Мають однакові шанси виграти справу	17,0	14,2	19,2	24,1
Важко відповісти	8,4	8,8	7,7	4,0
Звичайний громадянин України і представник органів влади				
	Листопад 2012р.	Жовтень 2017р.	Лютий 2019р.	Лютий 2019р., % тих, кому відомі конкретні випадки
У звичайного громадянина України	3,5	4,6	5,5	10,4
У представника органів влади	78,1	78,1	73,4	68,3
Мають однакові шанси виграти справу	11,4	9,4	14,5	18,0
Важко відповісти	6,9	7,8	6,5	3,3
Власник великого підприємства і орган влади				
	Листопад 2012р.	Жовтень 2017р.	Лютий 2019р.	Лютий 2019р., % тих, кому відомі конкретні випадки
У власника великого підприємства	19,0	19,5	18,7	25,7
У органу влади	33,5	37,3	33,8	29,8
Мають однакові шанси виграти справу	33,4	28,2	34,5	36,5
Важко відповісти	14,1	15,0	13,0	8,0
Громадянин іноземної держави і громадянин України				
	Листопад 2012р.	Жовтень 2017р.	Лютий 2019р.	Лютий 2019р., % тих, кому відомі конкретні випадки
У громадянина іноземної держави	22,7	29,1	21,6	26,2
У громадянина України	12,0	10,3	11,4	15,3
Мають однакові шанси виграти справу	36,9	33,5	40,2	44,1
Важко відповісти	28,4	27,0	26,8	14,5

у 2012р. та 2017р. До того ж респонденти, яким особисто знайомі такі випадки, дещо рідше вказують на вищі шанси роботодавця (66,8%) або органу влади (68,3%), ніж населення в цілому. Проте, все одно в усіх групах населення превалює думка про прихильність судів до роботодавців або органів влади, порівняно зі звичайними громадянами.

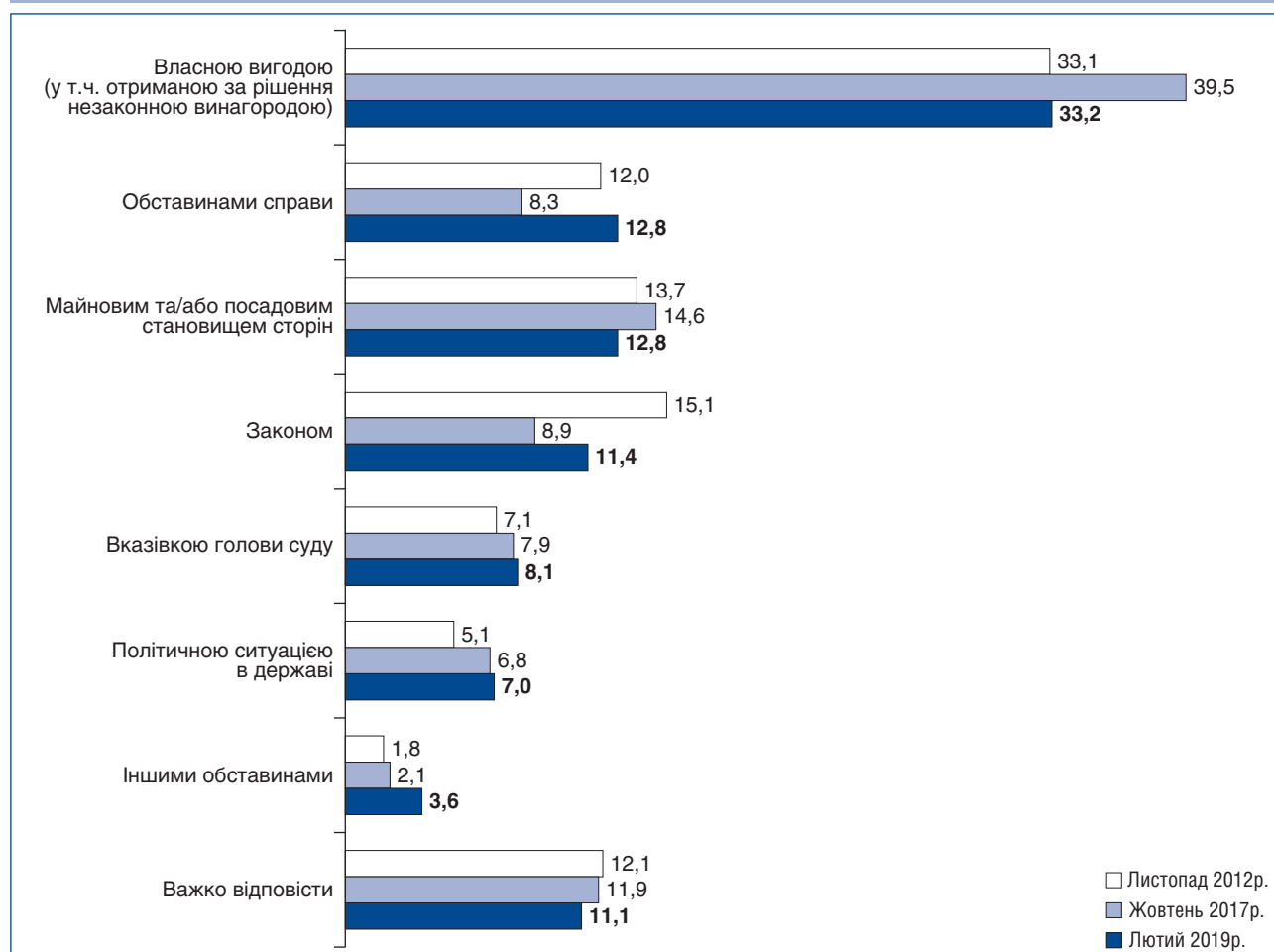
Не такими однозначними є оцінки респондентами ситуації, коли супротивними сторонами в суді виступають власник великого підприємства і орган влади. Третина (33,8%) опитаних вважають, що в цій ситуації більше шансів виграти справу у органу влади, а 18,7% – що у власника великого підприємства. Ще третина (34,5%) опитаних схильються до думки, що шанси приблизно рівні. Такий розподіл, фактично, повторює відповіді, отримані у 2012р., і незначно відрізняється від результатів 2017р. Однак, думки респондентів, які знають про конкретні подібні випадки, розподілилися інакше. Майже порівну представників цієї групи вважають, що більше шансів виграти справу мають власник великого підприємства (25,7%) і орган влади (29,8%). Ще 36,5% вважають, що їх шанси рівні.

У разі, коли сторонами виступатимуть громадянин України і громадянин іноземної держави відносна більшість (40,2%) опитаних вважають шанси

однаковими. Це дещо більше, ніж було у 2012-2017рр. (33-37%). 21,6% опитаних вважають, що шансів більше у громадянина іноземної держави, а 11,4% – у громадянина України. Дещо більше чверті (26,8%) опитаних не визначилися з відповіддю. Серед респондентів, які знають про конкретні подібні випадки, співвідношення відповідей є схожим, але кожен зі змістовних варіантів відповіді має дещо більшу частку за рахунок зменшення числа тих, хто вагався з відповіддю.

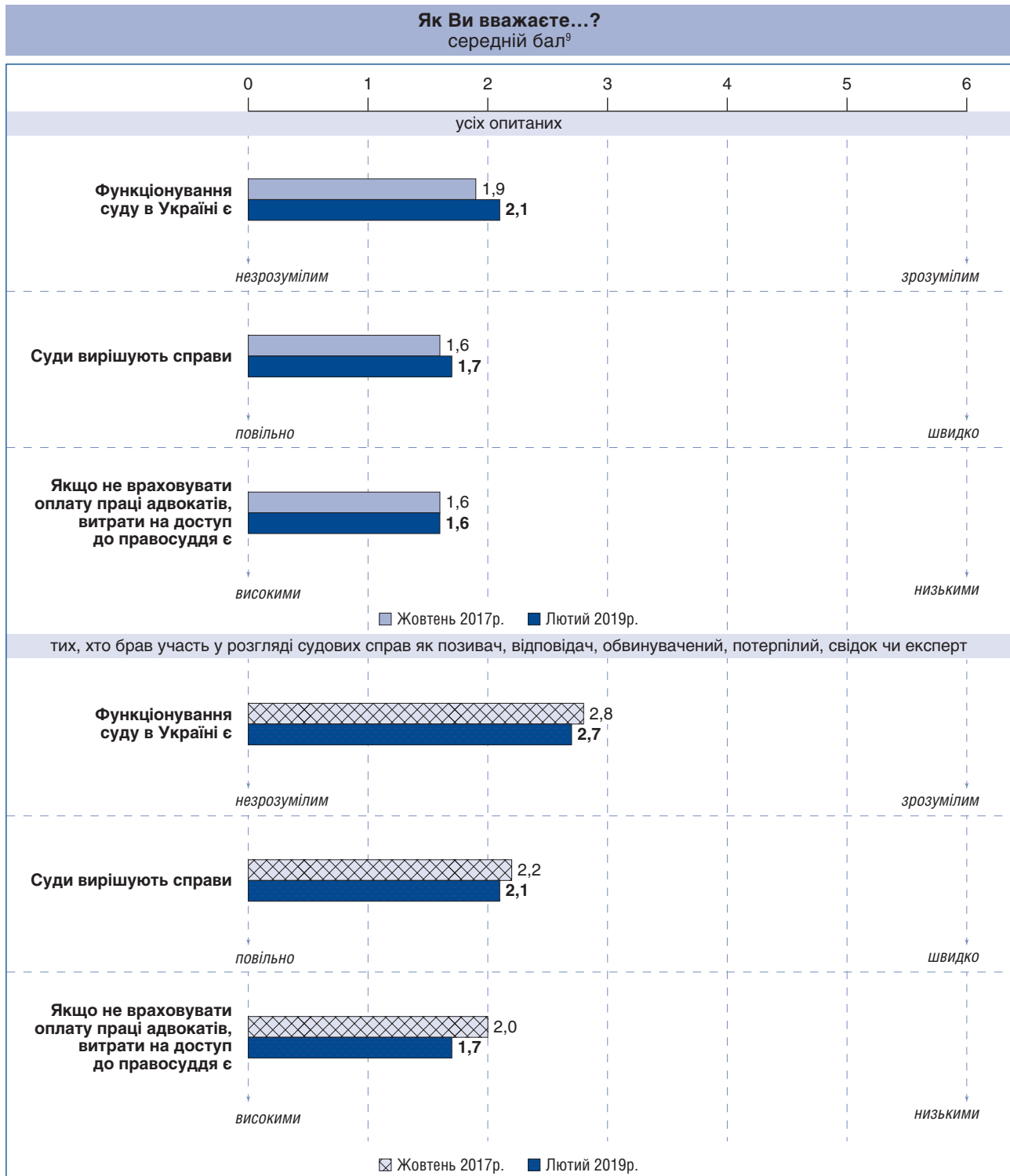
Відповідаючи на питання про те, чим, на їх думку, керуються судді, виносячи судові рішення, найчастіше респонденти вважали, що власною вигодою (33,2%). Цей показник дещо знизився, порівняно з 2017р. (39,5%) до рівня 2012р. (діаграма “Чим найчастіше керуються судді під час винесення судового рішення?”). Рідше висловлювалася думка, що судді найчастіше керуються законом (11,4%), обставинами справи (12,8%), майновим та/або посадовим становищем сторін (12,8%). Ще рідше громадяни відповідали, що судді керуються вказівкою голови суду (8,1%), політичною ситуацією в державі (7%), порівняно з 2017р., статистично значимо зросла частка респондентів, які вважають, що судді найчастіше керуються законом та обставинами справи, а також знизилася частка тих, хто вважає, що судді керуються власною вигодою.

Чим найчастіше керуються судді під час винесення судового рішення?
% опитаних



Для більшості громадян функціонування суду в Україні є незрозумілим, вони вважають, що суди вирішують справи повільно, а витрати на доступ до правосуддя є високими⁹. Стосовно зрозумілості функціонування суду середня оцінка склала 2,1 бала, стосовно швидкості вирішення справ – 1,7 бала, стосовно витрат на доступ до правосуддя – 1,6 бала. Краще (крім оцінки щодо витрат на суд) оцінили ситуацію респонденти, яким доводилося протягом

останніх двох років брати участь у розгляді судових справ. Серед цієї категорії респондентів середня оцінка зрозумілості функціонування суду склала 2,7 бала (що, фактично, є середньою оцінкою), середня оцінка швидкості вирішення справ склала 2,1 бала, а середня оцінка стосовно витрат на доступ до правосуддя в Україні – 1,7 бала. Як зазначено на діаграмі, порівняно з 2017р., оцінки практично не змінилися.

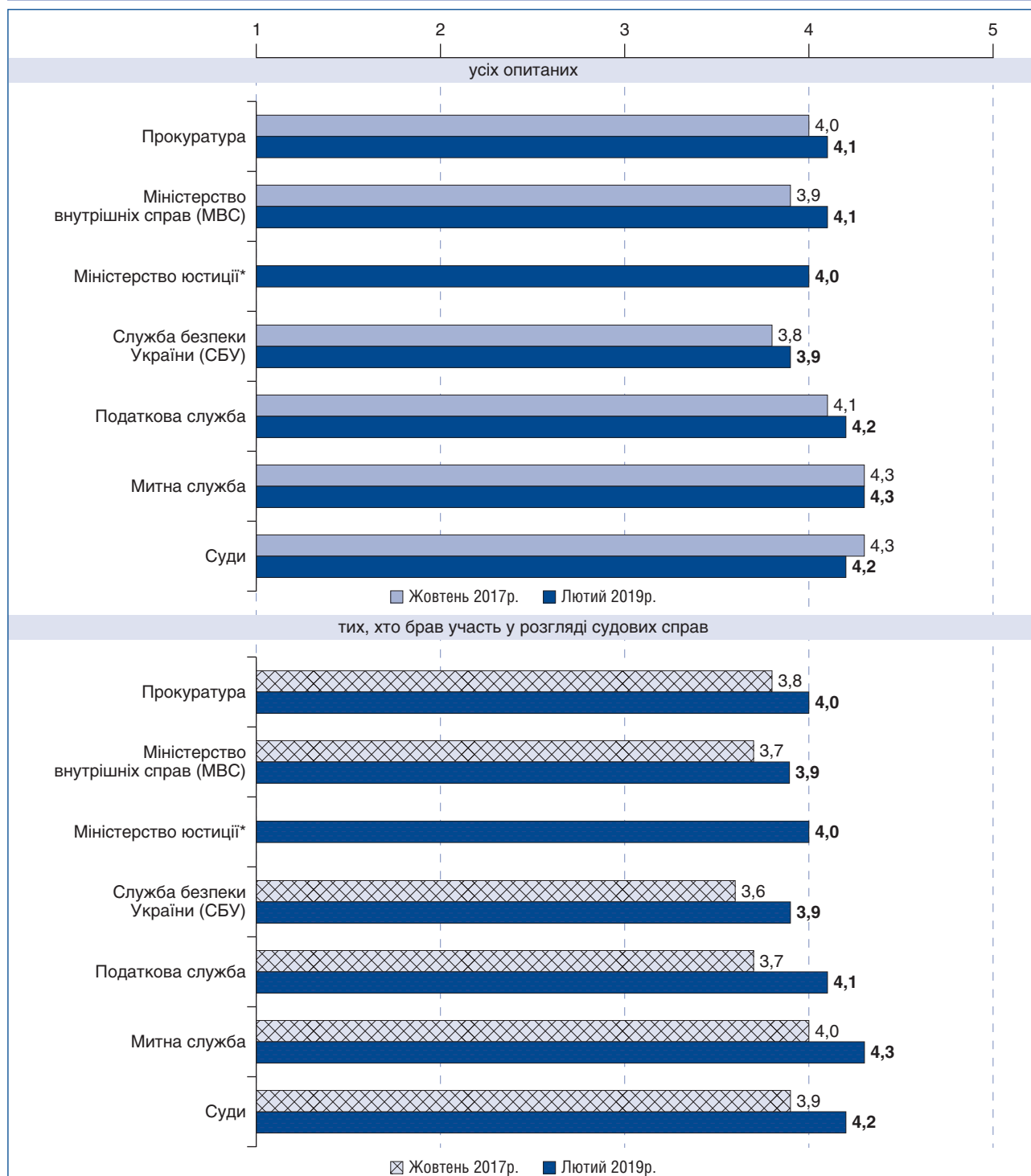


⁹ Оцінки давалися за семибальною шкалою від 0 до 6, де "0" означає "незрозуміло", "повільно", "витрати високі", відповідно, а "6" – "зрозуміло", "швидко", "витрати низькі", відповідно.

В українському суспільстві гостро дискутуються проблеми корупції у державних органах. Корупцію в усіх запропонованих органах респонденти в середньому оцінили як високу¹⁰. Так для СБУ середня оцінка склала 3,9 бала, для Міністерства юстиції – 4,0 бала, для МВС та прокуратури – по 4,1 бала, для податкової

служби та судів – по 4,2 бала, для митної служби – 4,3 бала. Слід зазначити, що серед тих респондентів, які за останні два роки брали участь у розгляді судових справ, оцінки є практично такими ж. Порівняно з 2017р., оцінки статистично значимо не змінилися (діаграма “Оцінка рівня корумпованості...”).

Оцінка рівня корумпованості наведених державних органів, середній бал¹⁰

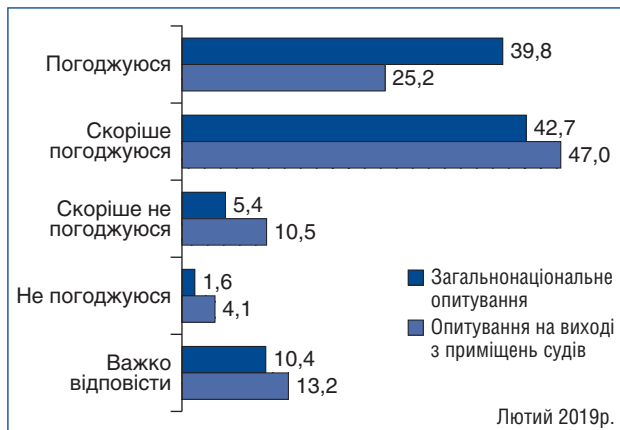


* В анкетах 2017р. такий варіант відповіді не пропонувався.

¹⁰ Респонденти оцінювали рівень корумпованості державних органів за п'ятибальною шкалою від 1 до 5, де “1” означає повну відсутність корупції, а “5” – що цей орган є повністю корумпованим.

82,5% населення України повністю або скоріше погоджуються зі звинуваченнями українських судів у корумпованості, політичній залежності та необ'єктивності.

Сьогодні доволі часто вітчизняні суди звинувачують у корумпованості, політичній залежності та необ'єктивності. Чи погоджуєтеся Ви з такими характеристиками українських судів?
% опитаних



Слід зазначити, що погоджуються з такими характеристиками українських судів і більшість респондентів, опитаних на виході з приміщень судів, тобто

ті, хто мав нещодавній особистий досвід спілкування з судами. Проте серед цих респондентів картина є дещо оптимістичнішою: зі звинуваченнями на адресу судів згодні 72,2% опитаних на виході з судів, не згодні – 14,6%.

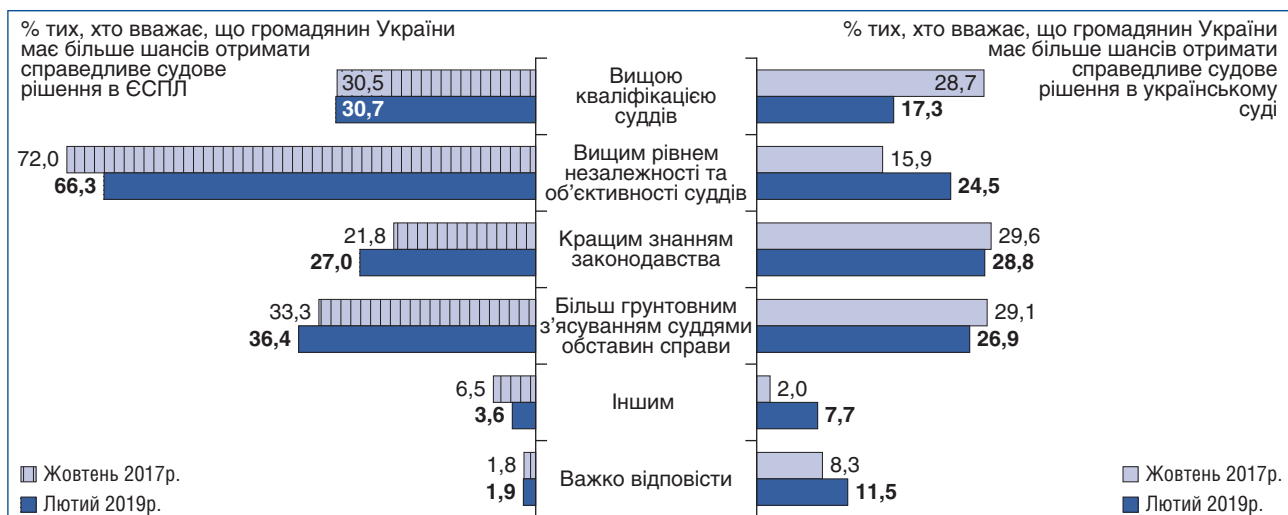
Понад дві третини (68,1%) респондентів вважають, що громадянин України має більше шансів отримати справедливе судове рішення в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ), ніж в українському суді. Протилежної думки дотримуються 2,6% опитаних. 15,5% респондентів вважають, що шанси в обох судах однакові. Серед громадян, які протягом двох останніх років брали участь у розгляді судових справ, ситуація є дещо оптимістичнішою: серед них 66,1% вважають, що більше шансів на справедливе рішення в ЄСПЛ, 6,4% – що в українському суді, а 20,3% вважають шанси однаковими.

Серед респондентів, які вважають, що є більше шансів на справедливий розгляд справи в ЄСПЛ, переважна більшість називають серед причин такої думки вищий рівень незалежності та об'єктивності суддів (66,3%). Серед нечислених респондентів, які вищими оцінили шанси в українському суді, найчастіше це пояснювалося кращим знанням законодавства (28,8%). Крім того, ці респонденти, порівняно з 2017р., у якості причини частіше називали вищий рівень незалежності та об'єктивності суддів (24,5% проти 15,9%).

У якому суді – українському чи Європейському суді з прав людини – громадянин України має більше шансів отримати справедливе судове рішення у своїй справі?



Чим це можна пояснити?*



* Респондентам пропонувалося відзначити всі прийнятні варіанти відповіді.

Довіра населення України до судів і судової системи є досить складним і контроверсійним явищем. Для того, щоб краще зрозуміти ситуацію з довірою до судів в українському суспільстві, доцільно розглянути питання довіри до широкого спектра державних і громадських інституцій. На цьому етапі існує група державних і соціальних інституцій, які мають високий рівень довіри, зокрема, позитивний баланс довіри (тобто їм довіряють більше громадян, ніж не довіряють). До таких інституцій належать Церква (довіра до якої є традиційною і мало залежить від поточних подій, якщо говорити про неї, як про інституцію

загалом), інституції, безпосередньо причетні до захисту України, та громадські організації. Серед інститутів держави та суспільства найбільшу довіру громадян мають волонтерські організації (їм повністю або скоріше довіряють 67% опитаних), Церква (60,6%), Збройні Сили (61,6%), Державна служба з надзвичайних ситуацій (60,8%), добровольчі батальйони (57%), Державна прикордонна служба (52,1%), Національна гвардія України (50,1%), ЗМІ України (49%) та громадські організації (44,9%) – число респондентів, які довіряють цим інститутам, на статистично значимому рівні перевищує число тих, хто їм не довіряє.

Якою мірою Ви довіряєте наведеним соціальним інституціям?
% опитаних

	Довіряю*		Не довіряю**		Важко відповісти		Баланс довіри***	
	2017р.	2019р.	2017р.	2019р.	2017р.	2019р.	2017р.	2019р.
Волонтерським організаціям	66,7	67,0	20,0	23,1	13,3	9,9	46,7	43,9
Церкві	64,4	60,6	22,5	27,9	13,1	11,5	41,9	32,7
Державній службі з надзвичайних ситуацій	50,5	60,8	32,6	29,0	16,9	10,2	17,9	31,8
Збройним Силам України	57,3	61,6	33,3	29,9	9,3	8,5	24,0	31,7
Добровольчим батальйонам	53,9	57,0	31,2	32,6	14,9	10,4	22,7	24,4
Державній прикордонній службі	46,4	52,1	40,6	35,5	13,0	12,4	5,8	16,6
Національній гвардії України	52,6	50,1	34,2	38,3	13,2	11,6	18,4	11,8
ЗМІ України	48,3	49,0	42,7	43,2	9,0	7,8	5,6	5,8
Громадським організаціям	48,0	44,9	37,0	41,0	15,1	14,1	11,0	3,9
Уповноваженому Верховної Ради з прав людини	25,4	37,0	40,7	39,5	33,9	23,5	-15,3	-2,5
Патрульній поліції (новій)	40,9	40,4	43,0	49,1	16,0	10,5	-2,1	-8,7
СБУ	35,2	37,2	46,8	46,5	17,9	16,3	-11,6	-9,3
Західним ЗМІ	34,1	34,6	43,8	44,3	22,1	21,1	-9,7	-9,7
Національній поліції	39,3	37,8	46,2	51,2	14,4	11,0	-6,9	-13,4
Профспілкам	26,5	23,1	50,6	57,5	22,8	19,4	-24,1	-34,4
Конституційному Суду України	14,9	18,6	66,8	61,7	18,4	19,7	-51,9	-43,1
Верховному Суду	13,1	17,5	72,0	64,9	15,0	17,6	-58,9	-47,4
Національному банку України	15,3	20,8	75,2	68,2	9,5	11,0	-59,9	-47,4
Президенту України	24,8	23,4	68,2	70,9	7,0	5,7	-43,4	-47,5
Антикорупційному суду****	13,7	14,2	61,1	62,3	25,1	23,5	-47,4	-48,1
Національному антикорупційному бюро України	20,1	16,0	57,6	64,3	22,3	19,7	-37,5	-48,3
Національному агентству з питань запобігання корупції	14,8	13,6	57,7	63,9	27,5	22,5	-42,9	-50,3
Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі	17,6	13,3	57,5	64,5	24,9	22,2	-39,9	-51,2
Прокуратурі	14,2	16,6	74,1	70,4	11,7	13,0	-59,9	-53,8
Місцевим судам	11,9	14,0	77,4	69,7	10,8	16,3	-65,5	-55,7
Уряду України	19,8	18,5	73,1	75,3	7,1	6,2	-53,3	-56,8
Комерційним банкам	13,9	15,5	75,5	74,8	10,6	9,7	-61,6	-59,3
Політичним партіям	13,0	12,3	75,1	76,8	11,9	10,9	-62,1	-64,5
Судам (судовій системі в цілому)	9,3	11,4	80,9	77,7	9,8	10,9	-71,6	-66,3
Верховній Раді України	13,8	12,7	80,7	82,0	5,6	5,3	-66,9	-69,3
Державному апарату (чиновникам)	9,1	11,2	82,9	80,7	8,0	8,1	-69,5	-73,8
ЗМІ Росії	4,4	6,0	82,8	82,8	12,9	11,3	-78,4	-76,8

* Сума варіантів відповіді “довіряю” та “скоріше довіряю”.

** Сума варіантів відповіді “не довіряю” та “скоріше не довіряю”.

*** Різниця між часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не довіряє.

**** У 2017р. зазначений варіант відповіді пропонувався в якості експерименту. Антикорупційний суд, станом на жовтень 2017р., ще не був створений, свою діяльність він не розпочав і в лютому 2019р.

Близьким до нуля (-2,5%) є баланс довіри до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, тобто число громадян, які довіряють Омбудсмену, приблизно дорівнює числу тих, хто не довіряє.

Окремо варто описати ситуацію з довірою до поліції. Слід зазначити, що протягом багатьох років міліція залишалась інститутом з одним з найнижчих рівнів довіри з боку українського суспільства. Реформа і перейменування міліції на поліцію позитивно вплинули на імідж інституту. Спочатку громадяни позитивно зреагували на нову патрульну поліцію. У той час, як довіра до поліції загалом не відрізнялася від довіри до колишньої міліції, довіра до нової патрульної поліції мала кардинально інший вигляд: баланс довіри до неї був позитивним. Після цього спостерігалось поступове зближення рівнів довіри поліції і нової патрульної поліції, причому довіра до першої зростала, тоді як довіра до другої – знижувалася. Наразі рівень довіри до цих двох раніше різних проявів поліції встановився майже на одному рівні. І цей рівень є досить високим на тлі довіри до інших державних інститутів: баланс довіри до поліції є незначною мірою від'ємним. Близькі показники має Служба безпеки України.

Значно нижчим є рівень довіри до органів влади. Президенту України довіряють 23,4% опитаних, не довіряють – 70,9%, Національному банку – відповідно, 20,8% і 68,2%, Уряду – відповідно, 18,5% і 75,3%, Верховній Раді – відповідно, 12,7% і 82%. Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 9,1% опитаних, недовіру – 82,9%. Дуже низьким є рівень довіри до прокуратури: їй довіряють різною мірою 16,6% опитаних, а не довіряють 70,4% респондентів.

Низьким є рівень довіри до антикорупційних органів. Загалом Національному антикорупційному бюро довіряють 16% опитаних, Національному агентству з питань запобігання корупції – 13,6%, Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі – 13,3%. Не довіряють кожному з цих органів близько 64% респондентів.

Одним з найнижчих у суспільстві є рівень довіри до судів. Про свою недовіру до судів (судової системи в цілому) повідомили 77,7% респондентів, а про довіру – 11,4%. Місцевим судам не довіряють 69,7% опитаних, довіряють – 14%, Верховному Суду не довіряють 64,9% громадян, довіряють – 17,5%, Конституційному Суду не довіряють 61,7% громадян, довіряють – 18,6%.

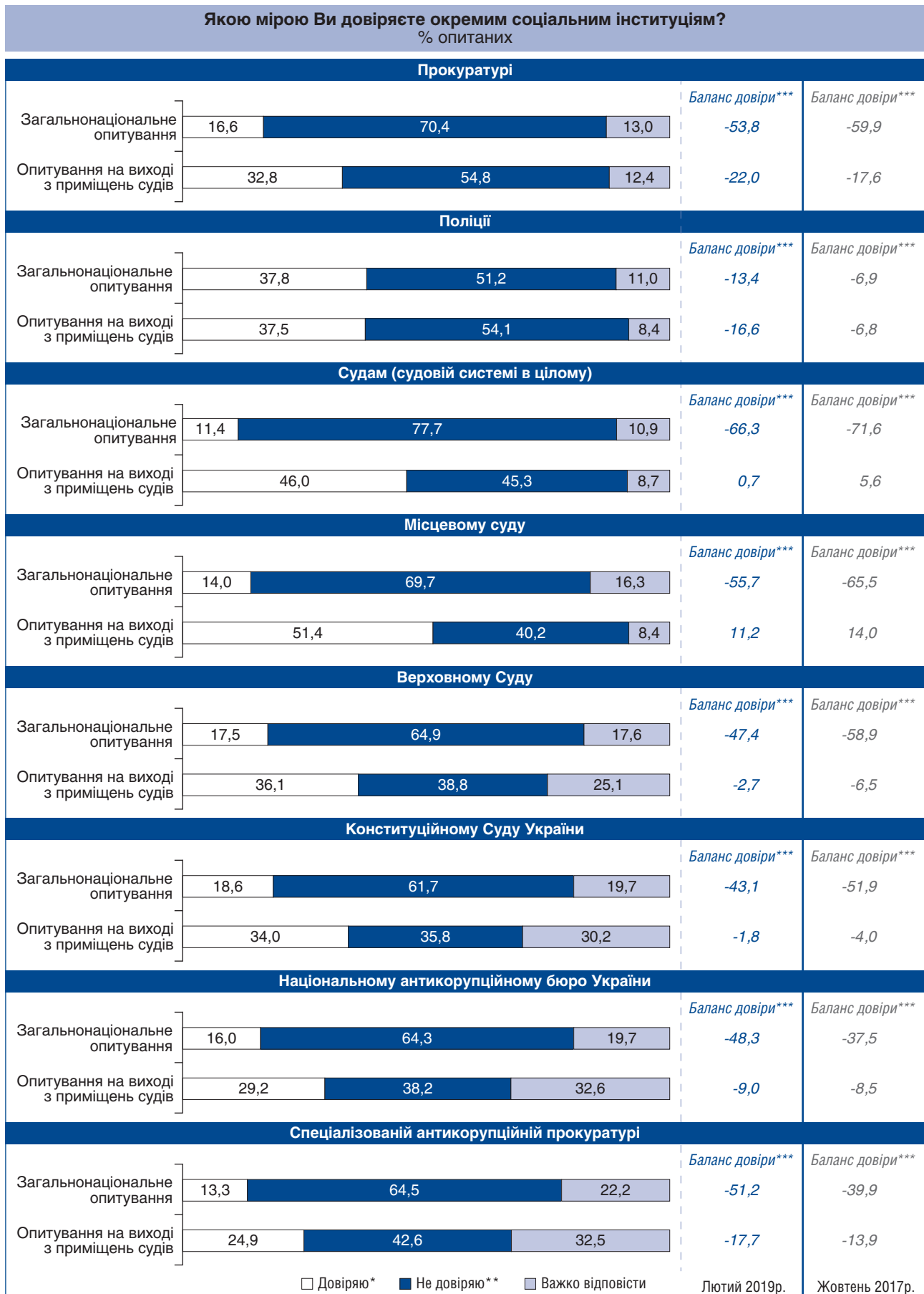
Громадянам також пропонувалося визначити рівень своєї довіри до Антикорупційного суду, який на цей час ще не розпочав своєї діяльності. Різну ступінь довіри до Антикорупційного суду висловили 14,2% опитаних, а недовіри – 62,3%. Такі результати можуть свідчити про те, що рішення про довіру чи недовіру до Антикорупційного суду, а також інших судів та судової системи загалом приймаються громадянами швидше з політичних міркувань, а не на підставі власного досвіду чи інших реальних фактів. З високою імовірністю можна припустити, що низький рівень довіри до судів є наслідком украй низького рівня довіри до державних органів у цілому.



Зокрема, підтвердженням цьому є результати опитування на виході з судів громадян, які мали безпосередній досвід спілкування з судами. Так, можна стверджувати, що серед громадян, які мають нещодавній досвід спілкування з судами, переважає довіра до судової системи: баланс довіри до судової системи в цілому є близьким до нуля, але все ж позитивним, тобто число опитаних, які довіряють судам було вищим, ніж число тих, хто судовій системі не довіряє (діаграма “Якою мірою Ви довіряєте...?”, с.90). Ще більшим є рівень довіри громадян, які контактували з судами, до місцевих судів: довіру місцевим судам висловили більшість опитаних – 51,4%, недовіру – 40,2%. Дещо нижчим є рівень довіри цих респондентів до Верховного Суду та Конституційного Суду, проте ці рівні довіри є значно вищими, ніж серед населення в цілому. До того ж, респонденти, скоріше за все, не мають досвіду спілкування з Верховним та Конституційним судами, тому близько чверті опитаних не змогли визначити свій рівень довіри до цих судів.

Якщо говорити про вплив судової реформи на рівень довіри до судової системи, то в суспільстві дещо переважають позитивні очікування. Так, відносна більшість (38,1%) опитаних вважають, що кроки, вже зроблені в судовій реформі, однозначно або скоріше сприятимуть зростанню довіри громадян до судової системи, протилежної думки дотримуються 25% опитаних. Ще 20,2% респондентів відповіли, що довіра до судової системи не залежить від судової реформи (діаграма “Чи сприятимуть кроки, вже зроблені в судовій реформі...?”, с.91).

Серед кроків, уже зроблених у судовій реформі, на думку опитаних, найбільшою мірою сприятимуть зростанню довіри відкритість і зрозумілість судових процесів (28%) та більша відкритість суддів у відносинах з громадськістю (23,8%). 19% респондентів вважають, що зростанню довіри сприятиме початок добору нових суддів. Рівні частки респондентів очікують зростання довіри від звільнення суддів, призначених до реформи (16,5%), та створення Верховного Суду з нуля (16,4%). Ще 14,8% опитаних вважають, що до зростання довіри може призвести ефективність взаємодії органів судової влади (14,8%).

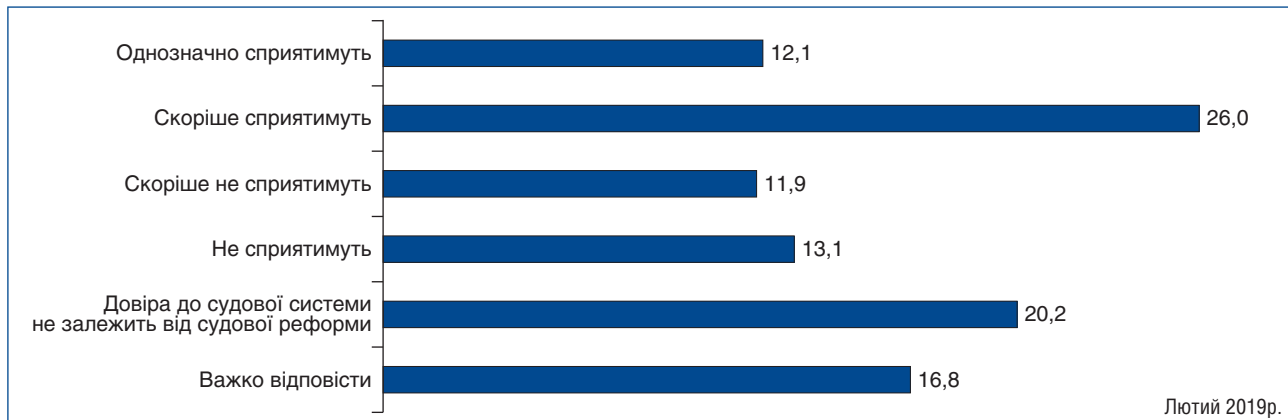


* Сума варіантів відповіді "довіряю" та "скоріше довіряю".

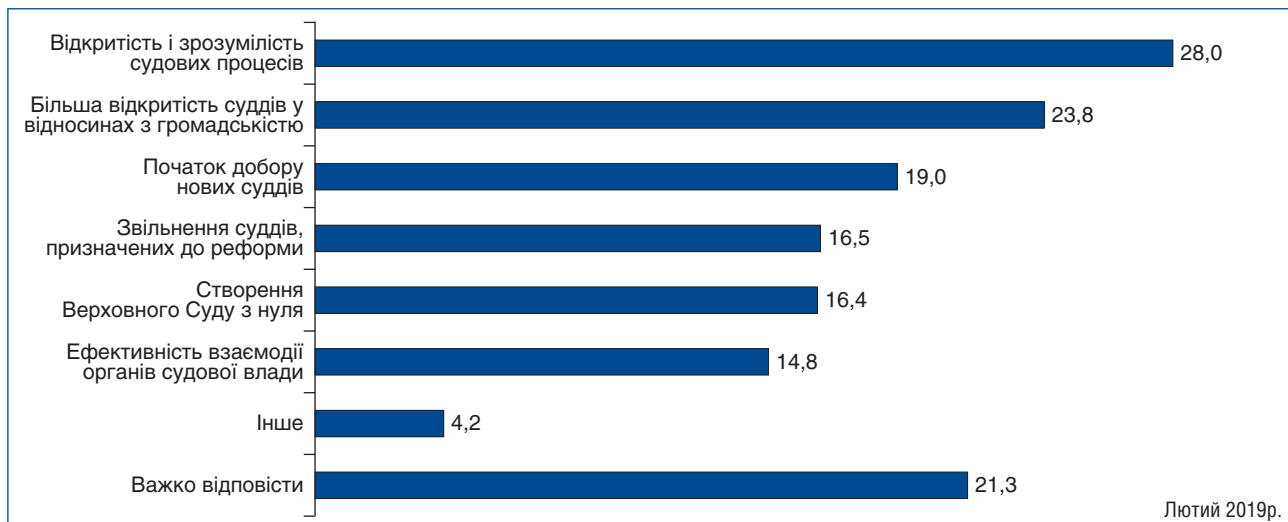
** Сума варіантів відповіді "не довіряю" та "скоріше не довіряю".

*** Різниця між часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не довіряє.

**Чи сприятимуть кроки, вже зроблені в судовій реформі,
зростанню довіри громадян до судової системи?**
% опитаних



**Які з кроків, уже зроблених у судовій реформі,
сприяють зростанню довіри громадян до судової системи найбільшою мірою?***
% опитаних



* Респондентам пропонувалося відзначити не більше трьох прийнятних варіантів відповіді.

Висновки

Засоби масової інформації мають визначальне значення у формуванні громадської думки стосовно діяльності судової системи України, перебігу судової реформи, оскільки більшість громадян України отримують інформацію про діяльність українських судів лише зі ЗМІ.

Порівняння результатів опитувань на виході з приміщень судів (коли респонденти оцінювали діяльність судів саме в день проведення опитування) з результатами загальнонаціонального опитування (коли респонденти - учасники судових засідань оцінювали власний досвід за два попередні роки) показує, що практично за всіма аспектами оцінки опитаних на виході з приміщень судів є кращими, ніж оцінки учасників загальнонаціонального опитування.

І за результатами загальнонаціонального опитування, і за результатами опитування на виході з

приміщень судів частка тих, хто вважає, що рішення суду було законним і справедливим, статистично не відрізняється від результатів, отриманих під час аналогічного опитування у 2017р. Однак за результатами обох цих опитувань у 2019р. дещо меншою, ніж у 2017р., була частка тих, хто вважає, що рішення суду не було законним і справедливим.

Оцінюючи різні аспекти діяльності суду, респонденти, опитані за загальнонаціональною вибіркою, частіше за всіма показниками висловлюють задоволеність, ніж незадоволеність. І за більшістю показників – краще, ніж у 2017р.

Опитані на виході з судів, так само як і у 2017р., за всіма показниками дають вищі оцінки, ніж оцінки учасників загальнонаціонального опитування. Разом з тим, за більшістю показників не відбулося істотних змін в оцінках, порівняно з результатами опитування на виході із судів, проведеного у 2017р. Можна

констатувати лише деяке зростання задоволеності неупередженістю суддів під час проведення усних слухань.

Респонденти, опитані під час загальнонаціонального опитування, оцінюючи досвід участі в судових засіданнях представників свого найближчого соціального оточення за два останні роки, частіше висловлюють негативні оцінки законності і справедливості судових рішень, хоча негативізм оцінок і зменшився, порівняно з 2012р.

Порівняно з 2017р., самооцінка рівня обізнаності громадян про судову реформу дещо знизилася. Це може бути спричинене тим, що інформація про зміни в судовій системі меншою мірою представлена в ЗМІ, ніж два роки тому.

Лише 2% респондентів вважають, що судова реформа в Україні майже завершена і всі базові зміни зроблені.

Ставлення до судової реформи є переважно негативним. Частка тих, хто ставиться до судової реформи позитивно, статистично значуще не змінилася, порівняно з 2017р., тоді як частка тих, хто ставиться негативно, дещо зменшилася (за рахунок зростання частки тих, хто ставиться байдуже).

Негативна налаштованість характерна і стосовно інших реформ (земельної, медичної, пенсійної, освітньої). Ставлення до судової реформи, як і до реформ загалом, істотно залежить від рівня довіри до влади. Також ставлення до судової реформи покращується мірою зростання рівня поінформованості про неї.

Негативне ставлення до судової реформи пов'язане з тим, що громадяни не бачать її результатів – лише 9% респондентів, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, помітили зміни в системі правосуддя, що впроваджуються в Україні протягом останніх чотирьох років. Частіше (21%) ці зміни помічали респонденти, опитані на виході з судів (тобто ті, які безпосередньо стикалися із судовою системою).

Разом з тим, число тих, хто підтримує вже здійснені зміни в системі правосуддя, перевищує число тих, хто їх не підтримує – оцінюючи зміни, які вже відбулися в судовій системі України, респонденти переважно позитивно оцінюють усі зміни.

Підтримка змін у системі правосуддя найчастіше вмотивована необхідністю подолання корупції, забезпечення верховенства права і справедливості.

Відсутність підтримки змін у системі правосуддя найчастіше пояснюється респондентами тим, що досі не відбулися зміни на краще, невірою в можливість подолати корупцію, недовірою до тих, хто здійснює реформи.

Якщо серед громадян, опитаних за загальнонаціональною вибіркою, переважна більшість опитаних вважають, що сьогодні судді в Україні не є незалежними, то серед опитаних на виході з судів думки з цього питання (тобто ті, хто вважає і не вважає їх незалежними) розділилися практично порівну.

Громадяни України частіше вважають неналежним стан виконання рішень судів.

Оцінюючи можливу роль представників громадського сектору під час проведення кваліфікаційного оцінювання та конкурсних процедур щодо суддів, відносна більшість респондентів висловлюють думку, що вони повинні відігравати допоміжну роль.

Відповідаючи на питання, які ще зміни в законодавстві необхідно зробити для успішного проведення судової реформи, переважна більшість респондентів вважають необхідним реформування прокуратури, органів досудового слідства, правничої освіти, адвокатури, запровадження єдиних стандартів правничої професії.

Найчастіше громадяни вважають, що успішність судової реформи залежить від комплексного впливу низки чинників: суспільно-політичних змін, системної реформи органів державної влади, виконання судових рішень, зміни правосвідомості громадян, реформи органів правопорядку, реформи прокуратури та адвокатури.

Оскільки більшість громадян не мають особистого досвіду спілкування з судами і визначають своє ставлення до судової системи на підставі чужого досвіду або інформації в ЗМІ, ставлення населення в цілому до судової системи є негативним, а рівень довіри є одним з найнижчих серед державних і соціальних інституцій. Проте рівень довіри громадян, які мають власний нещодавній досвід спілкування з судами, є значно вищим. Більше того, баланс довіри з боку цих громадян до місцевих судів та судової системи в цілому є позитивним, тобто число тих, хто довіряє судам є вищим, ніж число тих, хто їм не довіряє.

Але є ряд питань у діяльності українських судів, до яких негативно ставляться як населення в цілому, так і громадяни, які мали нещодавній особистий досвід спілкування з українськими судами. Зокрема опитані схильні вважати, що суди частіше стають на бік заможних громадян, органів влади та їх представників у спорах зі звичайними громадянами. Переважна більшість громадян вважають, що громадянин України має вищі шанси отримати справедливе рішення у ЄСПЛ, ніж в українському суді. Переважна більшість з тих, хто так вважає, вказали на вищий рівень незалежності та об'єктивності суддів.

Тобто, високий рівень негативного ставлення до судів значною мірою формується двома чинниками: негативним інформаційним полем та чинником фінансово-політичного впливу на суддів. Результати дослідження показали, що вплив першого чинника досить ефективно усувається під час спілкування громадян з судами. Вплив другого чинника можна зменшити, запроваджуючи заходи для підвищення реальної незалежності суддів.

Громадяни переважно позитивно ставляться до окремих кроків, які здійснюються або плануються у процесі судової реформи. Проте вплив судової реформи на загальне ставлення громадян до судової системи є вкрай незначним. ■