

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ СУБ'ЄКТАМИ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖНЬ

Андрій Кошман
Катілін Попов
Олег Михалюк

Квітень 2023

Цей Звіт було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Одноосібну відповідальність за його зміст, який необов'язково відображає погляди Європейського Союзу, несе Проєкт «ПРАВО-Justice», що фінансується ЄС.

Вступ	4
Предмет аналізу та методологія	5
Ключові висновки та рекомендації	11
Пасивне невиконання судових рішень	16
Практична неможливість виконання судового рішення та окремі питання зміни способу або порядку виконання судового рішення	23
Активне невиконання судового рішення	27
Мімікрія (імітація) виконання судового рішення	27
Вчинення дій, які суперечать судовому рішенню	31
Висновки та рекомендації	35
ДОДАТОК 1	
Опитувальник державних виконавців щодо проблем невиконання рішень немайнового (зобов'язального) характеру, боржниками за якими є суб'єкти владних повноважень	46

ВСТУП

Ситуація, яка пов'язана з низькою ефективністю виконання судових рішень, вже давно набула критичних масштабів в Україні. Для всіх очевидно, що такий стан речей підриває авторитет правосуддя, позбавляє громадян і бізнес можливості ефективно захищати свої права. До того ж це знижує інвестиційну привабливість України для іноземних партнерів, що є особливо критичним для післявоєнної відбудови.

Вперше про системний характер цієї проблеми було вказано Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) в рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява N 40450/04). Згодом у рішенні по справі «Бурмич та інші проти України» (Заява №46852/13 та інші) ЄСПЛ зазначив відсутність ефективних засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням рішень національних судів.

Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України», а також у справах, котрі їй передували, були поштовхом для схвалення Кабінетом Міністрів України Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація на період до 2022 року. Неналежне виконання судових рішень також було визначено як одна із проблем в Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021-2023 роки.

Варто пам'ятати, що проблема низької ефективності виконання судових рішень зводить нанівець будь-які позитивні зміни в судовій системі. Без подолання системної проблеми низької ефективності виконання судових рішень подальше реформування судової системи втрачає будь-який практичний сенс. Побудована відповідно до кращих міжнародних практик судова система не матиме практичної цінності для громадян, бізнесу та потенційних інвесторів, якщо рішення українських судів, які ухвалили проти суб'єктів владних повноважень, не можна буде виконати.

Водночас, вирішення зазначеної проблеми, перш за все, потребує аналізу конкретних типових випадків форм невиконання судового рішення. Розуміння типових форм невиконання судових рішень зобов'язального характеру, відповідачами за якими є державні органи, дасть можливість сформулювати рекомендації для вдосконалення державної правової політики з цього питання. Цей аналіз підготовлено командою національних та іноземних експертів Проєкту ЄС «Право-Justice» на запит Міністерства юстиції України (лист № 132529/4.2/30-21 від 31.12.2021).

Проєкт ЄС «Право-Justice» висловлює подяку команді Ради Бізнес-омбудсмена та Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи за допомогу у підготовці звіту.

ПРЕДМЕТ АНАЛІЗУ ТА МЕТОДОЛОГІЯ

Беззаперечним є факт, що проблема невиконання судових рішень має комплексний характер. Це обумовлено різноманіттям судових рішень, які ухвалюються судами різних юрисдикцій, та широким спектром правовідносин. Залежно від природи вимог всі судові рішення можна поділити на дві загальні групи:

- (i) судові рішення майнового характеру (наприклад, про стягнення грошових коштів, визнання права власності тощо);
- (ii) судові рішення немайнового характеру або, як їх ще називають, судові рішення зобов'язального характеру, тобто ті, які не можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті (наприклад, рішення, за якими боржник має вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення).

Зазначений вище поділ судових рішень законодавчо незакріплений і є похідним від відповідної класифікації позовних вимог за Законом України «Про судовий збір», який передбачає диференційовані ставки судового збору залежно від того, чи є позовна вимога майною чи немайною. Судовою практикою напрацьовано певні підходи до розмежування майнових та немайнових вимог в окремих категоріях справ. Так, Верховний суд в постанові у справі №905/98/20 від 21 грудня 2020 року зазначив, що якщо позовна вимога не направлена на «збагачення» позивача, яке можна оцінити вартісно, то такий позов є немайновим.

Наприклад, до таких рішень можна віднести рішення про поновлення на роботі, видачу дозволів і ліцензій, затвердження проєктів землеустрою тощо. Ми орієнтуватимось на зазначений підхід до розподілення судових рішень майнового та немайнового характеру для визначення предмету аналізу в рамках звіту. Відтак, в цьому аналізі ми будемо вести мову саме щодо проблематики невиконання судових рішень немайнового характеру, боржниками за якими є суб'єкти владних повноважень. Поширеними є випадки коли резолютивна частина рішення може мати кілька пунктів, серед яких є як майнові вимоги, так і немайнові вимоги до боржника. Однак в цьому аналізі ми розглядатимемо такі судові рішення лише в частині вимог зобов'язального характеру.

Варто зауважити, що в певних сферах правовідносин, зокрема у фіскальній, виконання судового рішення, яке має зобов'язальний характер, може мати певні майнові наслідки в ретроспективі. Так, це стосується ситуацій, коли суд зобов'язує податковий орган внести зміни до певних облікових баз даних, які ним адмініструються, і це може мати деякі монетарні наслідки для такого державного органу в подальшому. Наприклад, виконання рішення суду в частині коригування показників в Системі електронного адміністрування ПДВ чи в інтегрованій картці платника податків може створити підстави для відшкодування платнику податків певних сум з

державного бюджету тощо. Тому, беручи до уваги складність правовідносин, такий поділ залишається доволі умовним.

Для України проблема низької ефективності виконання рішень національних судів про стягнення коштів з державних органів чи державних підприємств (іншими словами, *de facto* з державного бюджету) є також вкрай актуальною. Хоч ця проблема і виходить за предметні рамки звіту, ми не можемо не зупинитись та не надати коментарі щодо цього питання. Для нас цілком очевидно, що підвищення ефективності виконання такої категорії рішень напряду залежить від наявності коштів у державному чи місцевому бюджеті або ж пріоритизації напрямків використання існуючих коштів в державному бюджеті

Розробка якихось додаткових юридичних механізмів для забезпечення виконання такої категорії судових рішень не має практичного сенсу за відсутності у держави достатнього фінансування для їх виконання або готовності пріоритизувати наявні в бюджеті кошти на виконання судових рішень. Це твердження можна проілюструвати наступним прикладом. Станом на 01.10.2022 органами Пенсійного фонду України обліковується 257,1 тис. рішень суду, на виконання яких за рахунок коштів державного бюджету належить виплатити 31,3 млрд грн. При цьому, у бюджеті Пенсійного фонду України на 2022 рік на погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду передбачено кошти з державного бюджету в сумі 360 млн грн (відповідно до інформації, яка була надана у відповідь на запит Проекту). За підрахунками Мінфіну, на 1 березня 2023 року за рішенням судів держава має виплатити 43,1 млрд грн у 333,4 тис. програних справ¹. Зазначена ситуація дуже нагадує ту, яка була в Перу на початку 2000-х років. Зокрема, в 2003 році в судах регіону Ліма налічувалось близька 176,000 справ, які стосувались пенсійного забезпечення².

Водночас, виконання судових рішень немайнового характеру залишається вкрай проблематичним, хоч і безпосередньо не вимагає від державних органів значних додаткових витрат чи спеціального фінансування у порівнянні з рішеннями майнового характеру. З юридичної точки зору, виконання рішення такої категорії вимагає від боржника лише здійснення певної процедури, прийняття адміністративного акту, врахування висновків суду в організації своєї операційної діяльності тощо.

Попередні дослідження

Проблеми невиконання судових рішень зобов'язального характеру органами державної влади не були предметом системного дослідження в Україні. Переважна більшість досліджень в цій сфері мала більш загальний теоретичний характер і охоплювала різноманітні питання невиконання судових рішень. Окремо хотілось би згадати звіт Ради бізнес-омбудсмена, який був результатом першого глибокого практичного дослідження проблеми невиконання судових рішень, проведеного на основі вивчення окремих справ, що були предметом скарг до Ради бізнес-омбудсмена³. Предмет цього звіту стосувався проблеми невиконання досить широкого

1 - <https://www.epravda.com.ua/news/2023/04/27/699553/>

2 - https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB597.pdf

3 - https://boi.org.ua/files/ep/6y/3q_20-ua.pdf

спектру судових рішень, починаючи від рішення національних судів різних юрисдикцій, закінчуючи рішеннями міжнародних комерційних арбітражів. В цьому звіті, спираючись на реальні кейси, було констатовано системний характер проблеми невиконання судових рішень та надано значну кількість дієвих рекомендацій для підвищення ефективності виконання судових рішень.

Що стосується міжнародного досвіду, одним із найбільш фундаментальних, на нашу думку, є звіт, підготовлений Міжнародною Асоціацією Верховних Адміністративних Юрисдикцій (*англ. Internation Association of Supreme Administrative Jurisdiction, IASAJ*)⁴, яка є однією з найбільших глобальних асоціацій адміністративних судів в світі. В рамках звіту проаналізовано існуючі механізми виконання рішень адміністративних судів (тобто, переважно рішень, постановлених проти держави) практично всіх юрисдикцій, в яких існує система адміністративного судочинства. Не дивлячись на те, що зазначений звіт було підготовлено ще в 2004 році, він не втратив свою актуальність з огляду на діапазон юрисдикцій (як континентальної, так і загальної системи права), які було включено до предмету аналізу. Зазначений звіт дозволяє сформулювати системне бачення щодо існуючих в світі інструментів забезпечення виконання рішень адміністративних судів. Аналіз зазначеного звіту дозволяє дійти висновку, що практичні труднощі ефективного виконання судових рішень адміністративних судів суб'єктами владних повноважень є спільними для багатьох країн, особливо якщо мова йде про перехідні економіки. В рамках підготовки зазначеного аналізу експерти комунікували з IASAJ та отримали відповідь про те, що виконання рішень адміністративних судів не було предметом аналізу IASAJ. Це вкотре підтверджує низький рівень вивчення зазначеної проблеми.

Переходячи до питання вивчення цієї проблеми на регіональному рівні, ми хотіли б згадати звіт «Кращі регіональні практики: виконання судових рішень, вивчені уроки з Латинської Америки» (*англ. Regional best practices: Enforcement of court judgments, lessons learned from Latin America*)⁵. Зокрема, у зазначеному звіті вказано такі проблеми невиконання судових рішень, як формалізм, невиправдана тривалість виконання судових рішень, невиправдані витрати на виконання судових рішень, обмеження в доступі до інформації. Аналізуючи проблематику виконання судових рішень в країнах Латинської Америки, можна помітити багато спільних рис з тими проблемами, які існують в Україні зараз. Додатково в цьому звіті названі типові для країн Латинської Америки перешкоди для чесного виконання судових рішень, які є релевантними і для України. Зокрема, це правові, культурні та корупційні проблеми, що впливають на ефективність та добросовісність системи виконання судових рішень та системи правосуддя, а також брак політичної волі та підзвітності суб'єктів процесу виконання судових рішень та системи правосуддя. Релевантні для України проблеми, що пов'язані з низькою ефективністю виконання судових рішень, глибоко проаналізовані у звіті *Barriers to the enforcement of court judgments in Peru. Winning in court is only half the battle: perspectives from SMEs and other users*⁶. Зокрема, до таких проблем можна віднести: переважність судової системи пенсійними справами; затягування боржниками виконання; перешкоди у доступі до інформації про боржника тощо.

4 - https://www.aihia.org/storage/2022/12/IASAJ_General-report-2004.pdf

5 - https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB593.pdf

6 - https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB597.pdf

Ще одним корисним для розуміння проблеми є звіт Проєкту «Оцінка ефективності судового контролю за діями адміністрації»⁷. Проєкт реалізується за фінансової підтримки Операційної програми «Належне врядування», співфінансованої Європейським Союзом через Європейський Соціальний фонд. Зазначений звіт стосується практичних питань застосування адміністративними судами судового контролю за виконанням рішень в Болгарії. Ознайомившись з цим звітом, можна дійти висновку, що модель судового контролю за виконанням рішень адміністративних судів в Україні та Болгарії має багато спільних рис. Наведені у звіті конкретні приклади застосування судового контролю підтверджують, що Болгарія щонайменше мала деякі дуже схожі з Україною проблеми в сфері виконання рішень адміністративних судів. Відтак досвід Болгарії, як країни-члена ЄС, судова та правова система якої має спільні риси з Україною, є релевантним для вирішення проблеми невиконання судових рішень в Україні.

Окремі питання статистики

З методологічної точки зору, дослідження проблеми невиконання судових рішень немайнового характеру доцільно було б почати з визначення кількості таких рішень у співвідношенні до загального обсягу судових рішень. Однак, визначити частку судових рішень немайнового характеру до загальної кількості судових рішень практично неможливо з огляду на відсутність в офіційних статистичних звітах, які публікуються Верховним судом України, Державною судовою адміністрацією (ДСА) та Департаментом державної виконавчої служби (ДВС), інформації в розрізі судових рішень немайнового характеру. Брак офіційної статистичної інформації унеможливує визначення кількісних тенденцій з цього питання, як, наприклад, найбільш поширені сфери суспільних відносин, в яких трапляються випадки невиконання судових рішень.

Під час підготовки зазначеного звіту нами було скеровано низку запитів до ДСА та ДВС щодо статистичної інформації щодо кількості рішень немайнового характеру та співвідношення їх кількості із загальною кількістю рішень, які перебувають на виконанні. Втім, запитувана інформація не була надана з огляду на те, що існуючі форми статистичних звітів не передбачають обліку саме такої категорії судових рішень. Ми вважаємо це істотною прогалиною, яка унеможливує своєчасне реагування законодавчої, виконавчої та судової гілки влади на системні проблеми в сфері виконання органами державної влади рішень немайнового характеру.

Натомість, ми можемо певною мірою оцінити, як часто суб'єкти владних повноважень є відповідачами. Це дозволяє зробити наявна інформація про кількість виконавчих документів, виданих судами. Так, за IV квартал 2021 року місцевими адміністративними судами було видано 235 342 виконавчих документа (з них 163 381 щодо державного органу та 16 216 щодо державних підприємств); місцевим господарськими судами було видано 62 985 виконавчих документів (з них 3 502 щодо державного органу та 7 318 щодо державних підприємств); місцевими загальними судами було видано 1 097 052 виконавчих документа (з них 710 щодо державних органів та 3557 щодо державних підприємств)⁸.

7 - <http://www.sac.government.bg/home.nsf/vPagesLookup/doclad-bg?OpenDocument>

8 - https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/

Таким чином, в адміністративних судах державні органи та державні підприємства є відповідачами приблизно в **76%** справ, в господарських судах – приблизно в **17%** справ, в місцевих загальних судах – приблизно в **0,38%** справ.

Відсутність деталізованої статистики щодо кількості судових рішень немайнового характеру в розрізі окремо взятих державних органів, а також сфер правовідносин є істотним обмеженням для виявлення тих чи інших трендів в цій сфері, як-то, встановлення «лідерів» серед державних органів за кількістю невиконаних рішень зобов'язального характеру; сфер правовідносин, в яких суди ухвалюють найбільшу кількість таких рішень, та категорій судових рішень в межах цих сфер, які найчастіше не виконують; відсоток виконання таких судових рішень в розрізі окремо взятих державних органів.

Іншим істотним обмеженням є відсутність інформації у відкритих джерелах про статус виконання в розрізі окремо взятих судових рішень, які вже опубліковані в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Це не дає можливості точно визначити масштаби проблеми. Відтак, проведення будь-якої оцінки в цій сфері можливе завдяки вивченню окремих типових кейсів про невиконання рішень, які наявні у відкритих джерелах. Навіть якщо зробити припущення, що частка рішень немайнового характеру складає менше половини від загальної кількості судових рішень, то протягом року судами адміністративної, господарської та цивільної юрисдикції сумарно ухвалюються десятки тисяч рішень немайнового характеру, відповідачами за якими є суб'єкти владних повноважень.

Емпіричною базою цього дослідження були рішення національних судів, які наявні в Єдиному державному реєстрі судових рішень; рішення ЄСПЛ, ухвалені щодо України; приклади кейсів з невиконання судових рішень, які були надані Радою бізнес-омбудсмена; інші відомі випадки невиконання судових рішень, інформація про які наявна у відкритих джерелах (*як допоміжні джерела*). Слід зауважити, що за ідеальних умов детальне з'ясування причин невиконання судового рішення може вимагати кропіткого опрацювання значного обсягу інформації, зокрема, матеріалів виконавчих проваджень, листування між кредитором і боржником, і в деяких випадках навіть ознайомлення з матеріалами судових справ.

В переважній більшості випадків збір зазначеної інформації є неможливим з огляду на її обсяг та законодавчі бар'єри для отримання такої інформації особою, яка не є стороною у справі. З огляду на це, у своєму аналізі ми керувались дослідженням тих відомостей, що наявні в нашому розпорядженні або ж були отримані з відкритих джерел. Зокрема, такими джерелами інформації для нас були ухвали адміністративних судів, які прийняті в рамках процедури судового контролю.

Сфера дослідження

Під час збору інформації про випадки невиконання судових рішень зобов'язального характеру ми ідентифікували чималу кількість випадків невиконання таких судових рішень органами місцевого самоврядування (особливо сільськими та міськими радами). Переважна частина таких рішень стосуються виконання делегованих повноважень. Наприклад, вчинення зазначеними органами тих чи інших дій на користь громадян або підприємств в сфері землекористування, містобудівної діяльності, кадастрових питань тощо. Попередній аналіз цієї категорії судових рішень демонструє, що причини їх невиконання не мають принципових відмінностей від

тих, що лежать в основі невиконання судових рішень органами державної влади чи державними підприємствами.

Винятком для нашого аналізу є судові рішення в сфері пенсійного забезпечення, оскільки, попри їх масовий характер, виконання рішень немайнового характеру в цій сфері може бути обумовлено фінансовими можливостями Пенсійного фонду чи державного бюджету. Під час підготовки зазначеного звіту нами було проаналізовано *більше двох сотень випадків* невиконання судових рішень, які стосувались самих різних сфер суспільного життя: соціальних захист, оподаткування, землекористування, видача дозвільних документів, публічна служба, ухвали про встановлення судового контролю). За результатами аналізу відібрано показові випадки невиконання судових рішень суб'єктами владних повноважень, що демонструють основні причини та фундаментальні проблеми.

В цьому контексті, ухвали адміністративних судів, винесені в порядку ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства, є важливим джерелом інформації про випадки невиконання судових рішень, оскільки вони містять в собі фабулу справи, відомості про виконавче провадження та дії боржника, обставини на які посилається відповідач, як на причину невиконання судового рішення або як на причину вважати рішення виконаним, а також інша пов'язана інформація, яка може бути використана для оцінки випадків невиконання судових рішень.

В процесі аналізу зазначених вище ухвал ми відкривали все нові і нові сфери правовідносин, в яких мали місце випадки невиконання судових рішень. Розуміючи, що охопити всі категорії справ неможливо, ми вирішили зосередити увагу на типових (найчастіших) випадках невиконання судових рішень, які мали місце в абсолютно різних сферах. Під час аналізу кожного окремо взятого судового рішення ми брали до уваги такі критерії: чи має місце тривале невиконання (понад розумні строки); чи є виконання судового рішення об'єктивно можливим чи, навпаки, рішення неможливо виконати з фактичної точки зору; які дії вчиняє боржник (відповідач) для забезпечення виконання судового рішення.

В рамках підготовки зазначеного звіту нами було проаналізовано досвід в сфері виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень в низці країн, зокрема в Болгарії, Франції, Албанії, Сербії, Португалії, Боснії та Герцеговині, а також загальні питання, які пов'язані з проблемами виконання судових рішень в країнах Латинської Америки.

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Проблема невиконання судових рішень зобов'язального характеру є особливо гострою для таких сфер суспільного життя: пенсійне і соціальне забезпечення, містобудування, землекористування, захист навколишнього середовища, публічна служба, оподаткування та багато інших. Враховуючи широкий спектр правовідносин, в яких держава не забезпечує виконання судових рішень, а також комплексну природу окремо взятих випадків невиконання судових рішень, досить складно розробити вичерпну класифікацію випадків невиконання судових рішень. Як показав наш аналіз, класифікація за сферою правовідносин виявилась недоцільною з практичної точки зору, оскільки існують категорії справ, де виконання судових рішень не має системних проблем і, навпаки, різні за природою сфери правовідносин можуть мати спільні причини невиконання судових рішень.

Класифікація випадків невиконання судових рішень за причинами невиконання теж виявилась недоцільною з практичної точки зору, оскільки аналіз ухвал, прийнятих за результатами судового контролю, не завжди дає можливість з'ясувати справжні першопричини невиконання рішень. З огляду на це, ми обрали як найбільш релевантну класифікацію за способами невиконання судових рішень.

Проаналізовані в рамках підготовки звіту судові рішення, які стосуються різних сфер правовідносин, дають нам підстави виділити типові випадки невиконання судових рішень, які повторюються безвідносно до категорій справ. Спираючись на наш аналіз ми можемо поділити всі відомі нам випадки невиконання судових рішень на такі групи:

- пасивне невиконання судового рішення;
- практична неможливість виконання судового рішення;
- активне невиконання судового рішення та його підвиди: мімікрія виконання та вчинення дій, які суперечать судовому рішенню.

На жаль, відсутність достатньої кількості статистичної інформації про численність рішень немайнового характеру та їх категорій, результатів їх виконання тощо ускладнює як предметний аналіз проблеми в нашому дослідженні, так і обґрунтовану політику держави на шляху її подолання. Водночас, навіть за результатами аналізу наявної інформації та судових рішень очевидним є те, що ситуація вкрай низького виконання суб'єктами владних повноважень судових рішень зобов'язального характеру проти держави є критичною. В межах існуючого стану справ ані державні виконавці, ані суди (в межах судового контролю) не мають дієвих інструментів для забезпечення виконання судових рішень, відповідачами за якими є органи

державної влади чи органи місцевого самоврядування. Наприклад, у випадках, коли відповідачем є колективний орган, державний виконавець, як і суд позбавлені можливості впливати будь-яким чином на членів колективного органу, які не сприяють або навіть перешкоджають виконанню судових рішень. Відтак, вкрай необхідним є розширення суб'єктів та інструментів виконання судових рішень зобов'язального характеру проти держави. Описані у цьому звіті проблеми та практичні ситуації невиконання суб'єктами владних повноважень судових рішень зобов'язального характеру ще раз підкреслюють потенційну користь та важливість залучення до виконання таких рішень як державних, так і приватних виконавців. Тим більш переконливим та зрозумілим є те, що як виконавець (державний чи приватний), так і суд в межах судового контролю повинні мати достатній спектр інструментів для того, щоб забезпечувати ефективність виконання судових рішень проти держави.

Ми схильні вважати, що орієнтиром для вдосконалення виконання рішення зобов'язального характеру мають бути Глобальні принципи виконання судових рішень і кращі практики IFES. Нижче ми наведемо найбільш релевантні принципи саме до сфери виконання рішень зобов'язального характеру щодо державних органів:⁹

1. **Чіткі та адекватні правові та інституційні рамки для правозастосування, включаючи ефективний судовий нагляд;**
2. **Чіткі та адекватні процедури та механізми примусового виконання, включаючи адекватні, пропорційні та виконувані судові санкції;**
3. **Виконання рішень у розумні строки.**

В межах цього звіту нами рекомендується ряд організаційно-адміністративних та нормативно-правових заходів, спрямованих на практичну реалізацію принципів в контексті побудови чітких правових та інституційних рамок, а також забезпечення адекватних процедур та механізмів примусового виконання судових рішень зобов'язального характеру суб'єктами владних повноважень.

9 – Regional Best Practices: Enforcement of Court Judgments Lessons Learned from Latin America https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAB593.pdf. Зазначені принципи є цінним практичним орієнтиром для виконання судових рішень не тільки зобов'язального характеру. З огляду на це, доцільно докладати зусиль для практичного втілення в реальне життя принципів виконання судових рішень IFES: чіткі та адекватні адміністративні та юридичні вимоги та процедури, включаючи можливість судового нагляду; чітке законодавство щодо прав та обов'язків сторін провадження; прозора процедура ліквідації та платіжного процесу, як для приватних осіб, так і для держави. Чітко визначені та підзвітні ролі судових виконавців та дієвий кодекс етики. Чітко визначені та підзвітні ролі і відповідальність суддів, а також працюючі кодекси етики. Доступ до правосуддя, включаючи правову допомогу, прозорі та обґрунтовані ставки виконавчого збору. Ефективне, чесне та дієве вручення судових рішень та інших документів. Адекватні ресурси для виконавчого провадження, винагороди виконавців, навчання виконавців. Дієвий доступ до інформації.

Рекомендації

1. Запровадити принцип добросовісності для виконання рішень суб'єктами владних повноважень. Поширеними залишаються випадки, коли органи державної влади імітують виконання судового рішення, що є проявом недобросовісної поведінки. Доцільним вбачається запровадження принципу добросовісності у виконавче провадження, який може використовуватись судом як критерій для оцінки дій відповідача у випадку імітації виконання судового рішення. Принцип добросовісності виконання судових рішень має бути законодавчо закріплений, а також втілюватись за допомогою незаконотдавчих інструментів (тренінги для судів та виконавців, інформаційно-роз'яснювальна робота серед професійної спільноти, вивчення практики застосування цього принципу в інших юрисдикціях і так далі).
2. Визначити в законодавстві строк для добровільного виконання органами державної влади судових рішень зобов'язального характеру. Наразі такі строки відсутні, що дає можливість суб'єктам владних повноважень затягувати виконання судового рішення, заперечуючи проти того, що рішення не виконується протягом розумного строку, оскільки відповідні часові рамки в законодавстві відсутні.
3. Покращити обізнаність фізичних та юридичних осіб щодо можливих дій у випадку невиконання державою рішень суду. Суб'єкти владних повноважень повинні проводити інформаційну та роз'яснювальну роботу серед осіб, які є їх клієнтами, щодо порядку дій у випадку невиконання судового рішення. Це можна зробити шляхом публікації відповідної інформації на офіційних веб-сайтах органів державної влади, створення каналів повідомлення керівництва відповідного органу влади про факти невиконання судових рішень.
4. Поглибити знання та навички посадових осіб державних органів, в тому числі щодо практичного застосування принципу належного адміністрування. Зокрема, доцільним є пропагування принципу належного адміністрування серед державних службовців та вивчення ними кращих європейських практик в сфері надання адміністративних послуг та адміністративної процедури. Це має сприяти підвищенню рівня правової культури та формуванню культури виконання судових рішень, а також вихованню нульової толерантності до випадків, коли судові рішення не виконуються протягом тривалого проміжку часу. Як орієнтир можуть використовуватись настанови під загальною назвою «*Judge over your shoulder*» (укр. Суддя за Вашими плечами), що діють в багатьох країнах англосаксонського права. Наприклад, у Великій Британії такі рекомендації передбачають, що державні службовці мають враховувати питання судового оскарження під час прийняття ними управлінських рішень.
5. Поглибити знання та навички суддів адміністративних судів в сфері виконання судових рішень. Цього можна досягти шляхом вивчення релевантного іноземного досвіду щодо ролі судів, якості судових рішень (детальне мотивування і формулювання чітких резолютивних частин, окреслення

конкретних обов'язків адміністративних органів та термінів їх виконання), ефективного судового контролю у виконанні рішень.

6. Вдосконалити збір необхідних статистичних даних та їх предметний аналіз, адже наразі держава не має точних даних щодо ефективності виконання судових рішень зобов'язального характеру в розрізі юрисдикцій, категорій справ, відповідачів тощо. Запровадження більш якісного та деталізованого збору статистичної інформації в сфері виконання судових рішень уможливить формування ефективної правової політики в цій сфері, а також сприятиме відкритості та прозорості. Відкритість та прозорість в сфері виконання судових рішень державою може бути досягнута зокрема шляхом публікації на сайтах органів державної влади інформації про кількість невиконаних судових рішень відповідним державним органом.
7. Передбачити дотримання так званих внутрішніх заходів забезпечення виконання судових рішень посадовими особами. Паралельно із законодавчими інструментами доцільно використовувати так звані «м'які» заходи, спрямовані на заохочення та адвокатування культури належного та добровільного виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень.
8. Надати повноваження приватним виконавцям виконувати зобов'язальні судові рішення, постановлені проти суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб за участю держави. Приватні виконавці довели свою дієвість виконання судових рішень в приватноправовій сфері, а також можуть стати стимулюючим фактором для добровільного виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень.
9. Провести аналіз ефективності штрафів як дієвого стимулу для боржника на основі реальних фінансових показників. Попри ad hoc дієвість штрафів, які суди застосовують в рамках судового контролю, відсутня офіційна статистична інформація, яка б показувала, в якій частці справ застосування штрафу до керівника суб'єкта владних повноважень призвело до виконання судового рішення та як швидко відповідне судове рішення було виконане.
10. Необхідно подолати суперечливу судову практику застосування статті 382 КАСУ у справах про несвоєчасне або неповне виконання судових рішень. Для настання правових наслідків судового рішення має бути виконане у зазначений строк у повному обсязі та з неухильним дотриманням наданих судом вказівок щодо тлумачення та застосування закону. У випадку будь-якого відхилення (тривале невиконання, часткове виконання, імітація виконання) від повного та своєчасного виконання судового рішення судом має застосовуватись передбачена цією статтею санкція (накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф).
11. Врахування висновків суду під час здійснення адміністративної процедури. Адміністративними судами ухвалюється значна кількість судових рішень, відповідно до яких суб'єкту владних повноважень встановлюється обов'язок повторно здійснити ту чи іншу адміністративну процедуру з урахуван-

ням висновків, які були зроблені судом щодо оскаржуваного рішення, дії чи бездіяльності. Однак, норми матеріального та процедурного права в сфері здійснення адміністративної процедури чи надання адміністративних послуг не містять положень про те, що під час повторного розгляду того чи іншого питання суб'єкт владних повноважень має керуватись висновками суду. Відсутність такої норми створює для суб'єктів владних повноважень можливість ігнорувати висновки суду чи імітувати їх врахування.

12. Запровадження у певних категоріях справ механізму прямого виконання судового рішення (*англ. direct judicial enforcement*). На практиці трапляються випадки, коли суб'єкт владних повноважень не виконує судове рішення, яким останнього зобов'язано прийняти той чи інший адміністративний акт (наприклад, видати ліцензію чи інший дозвільний документ). З огляду на це, виправданим кроком було б запровадження норми, яка передбачала б можливість заміни неприйнятого адміністративного акту відповідним судовим рішенням. Подібний інструмент існує в Сербії, Албанії, Боснії та Герцеговині.

13. Запровадження відповідальності для членів колегіального органу за невиконання судового рішення. Наразі виконання судових рішень, відповідачем за якими є колегіальні органи, залишається чи не найбільшою проблемою. Державні виконавці не мають дієвих інструментів, аби змусити членів колективного органу забезпечити виконання судового рішення. У переважній більшості випадків суди відмовляють в накладенні штрафів на керівників органів місцевого самоврядування, мотивуючим це тим, що певний голова ради не відповідає за персональні рішення, прийняті окремими його членами. Водночас, накладення штрафу на відповідний ОМС, як юридичну особу, теж не приносить практичної користі. Вбачається доцільним надання адміністративним судам права застосовувати до членів колегіального органу, які в рамках своїх повноважень не забезпечили виконання судового рішення, штрафів за аналогією зі штрафами, які застосовуються в судовому контролі адміністративними судами. Також доцільно доповнити КАСУ положенням про необхідність зазначення у звіті анкетних даних членів колегіального органу, які в межах своїх повноважень не забезпечили виконання судового рішення (наприклад, голосували проти чи утримались щодо того чи іншого рішення).

ПАСИВНЕ НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Класифікація випадків невиконання судових рішень виявилась непростим завданням для експертної групи з підготовки звіту, що обумовлено низкою причин. По-перше, відсутня детальна статистична інформація щодо виконання рішень немайнового характеру, яка б могла бути використана як емпіричні дані. По-друге, проблема невиконання судових рішень є характерною для широкого діапазону правовідносин, починаючи від трудових спорів, закінчуючи спорами в сфері оподаткування. З огляду на це, сфера правовідносин не могла бути взята як базовий критерій для класифікації. По-третє, класифікація судових рішень за критерієм юрисдикції чи виду судочинства мала б досить штучний характер, оскільки проблема низької ефективності виконання судових рішень не перебуває в прямій залежності від юрисдикції.

Мабуть найбільш доречною була б класифікація, виходячи з причини невиконання. Однак, виокремлення чітких причин невиконання судових рішень пов'язано з низкою складнощів методологічного характеру. Зокрема, не всі ухвали про судовий контроль містять чіткий опис першопричини невиконання судових рішень, досить часто суди констатують факт невиконання судового рішення і описують проблему в одному-двох абзацах, аніж намагаються з'ясувати причини та витoki проблеми (*англ. root cause*).

Враховуючи переваги та недоліки кожного із підходів, ми вирішили класифікувати випадки невиконання судових рішень, виходячи з поведінки та дій відповідача (боржника). Це дало нам можливість сформулювати три універсальні групи випадків невиконання судових рішень: (i) пасивне невиконання судового рішення; (ii) мімікрія (імітація) виконання судового рішення; (iii) активне невиконання судового рішення. В основі цієї класифікації лежить саме характер поведінки зобов'язаної сторони. На нашу думку, такий підхід є найбільш вичерпним з практичної точки зору.

Звісно, є випадки, коли невиконання судового рішення в одній і тій же справі з часом може проявитись в декількох формах. Наприклад, пасивне невиконання може перейти в мімікрію, а мімікрія виконання судового рішення згодом може перетворитись в активне невиконання судового рішення. З огляду на це, запропонована класифікація, хоч і не претендує бути єдино правильною, втім, враховуючи комплексний характер проблеми, найбільш повно відображає основні типові випадки невиконання судових рішень.

Зміст та наслідки проблеми

Пасивне невиконання судового рішення проявляється в тому, що відповідач протягом тривалого проміжку часу не вживає жодних дієвих заходів, які були б направлені на ефективне та своєчасне виконання судового рішення. Пасивне невиконання судових рішень було і залишається основною проблемою, яка фактично підриває та зводить нанівець саму можливість ефективного відправлення правосуддя. Як добре відомо, ефективний доступ до правосуддя включає в себе право на виконання судового рішення без зайвих затримок¹⁰. З нормативної і доктринальної точки зору, виконання судового рішення є невід'ємною частиною судового процесу, відтак конституційні засади судочинства і гарантії¹¹, Конвенції про захист прав людини і громадянина¹² повинні застосовуватись і на стадії виконання судових рішень. З огляду на це, розумний строк виконання судового рішення є одним із ключових умов належної реалізації права на судовий захист.

Як доводить наш аналіз, незважаючи на позитивний обов'язок держави забезпечити виконання судового рішення, який визначено на конституційному рівні¹³, державні органи не дотримуються розумних строків виконання ухвалених щодо них судових рішень. Шкідливий вплив пасивного невиконання судових рішень державними органами виходить за межі лише цієї категорії справ, адже такий стан справ є негативним прикладом необов'язковості виконання судових рішень для фізичних та юридичних осіб. Пасивне невиконання судових рішень має однаково шкідливий ефект безвідносно до того, чи мова йде про рішення монетарного чи зобов'язального характеру. Не виконуючи судові рішення протягом тривалого проміжку часу, орган державної влади чи місцевого самоврядування нівелює принцип обов'язковості судового рішення.

Насамперед хочемо зазначити, що чинне законодавство не містить положень, які б встановлювали певний загальний строк для виконання судових рішень немайнового характеру суб'єктами владних повноважень. Закон України «Про виконавче провадження» в редакції до 05.01.2017 визначив, що державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії з виконання рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а з виконання рішення немайнового характеру – у двомісячний строк. Втім, Закон України «Про виконавче провадження» в чинній редакції містить лише строки для вчинення окремих виконавчих дій та не визначає загального строку для виконання судового рішення. Аналогічним чином КАСУ не містить норми, яка б визначала строк для виконання рішення суду, і після спливу якого можна було б стверджувати про dokonаний факт невиконання судового рішення органом державної влади.

Як було зазначено ЄСПЛ, виконання рішень, які включають зобов'язання нематеріального характеру, може іноді вимагати більше часу, ніж у випадку виплати грошей, присуджених за рішенням суду¹⁴. Водночас, ЄСПЛ констатує, що з метою

10 – рішення у справі «Immobiliare Saffi проти Італії», заява № 22774/93, п. 66, ECHR 1999-V

11 – пункт 7 частини другої статті 129 Конституції України

12 – § 1 статті 6 Конвенції

13 – Стаття 129-1 Конституції України

14 – «Тонюк проти України» (Топуук v. Ukraine), заява № 6948/07, пункти 38 та 40, від 1 червня 2017 року

недопущення надмірної тривалості виконання, державні органи мають вживати розумні заходи із самого початку виконавчого провадження¹⁵. Загалом, визначити єдиний, розумний строк, який буде достатній для виконання рішень зобов'язального характеру, складно з огляду на широкий спектр правовідносин. В деяких випадках, як-то поновлення на роботі, відібрання дитини, уточнення списків виборців, законодавство передбачає негайне виконання судового рішення. Водночас, виконання судових рішень в таких сферах, як землекористування, містобудування, оподаткування, митна справа тощо, може вимагати від відповідача проведення тих чи інших додаткових процедур.

Отже, розумність строку виконання судового рішення в кожній справі оцінюється окремо, враховуючи складність справи, поведінку заявника та державних органів¹⁶. Відповідно, в деяких випадках тривалим невиконанням рішення суду є строк в понад 1 рік, натомість в інших справах навіть строк понад 2 роки може не вважатись тривалим невиконанням судового рішення. Наприклад, як було зазначено вище, у справі Ганенко проти України¹⁷ Європейський Суд звертав увагу, що виконання рішення суду, що містить вимогу негрошової природи, може зайняти більше часу, ніж у справі щодо виплати грошових коштів, присуджених рішенням суду, а тому тривалість виконавчого провадження щодо забезпечення автомобілем у понад 2 роки не може бути визнана надмірною.

Не дивлячись на те, що проблема пасивного невиконання судового рішення зобов'язального характеру неодноразово була предметом оцінки як національних судів, так і ЄСПЛ, це поняття залишається оціночним. Висновок про тривалий характер та пасивне невиконання судового рішення у кожній конкретній справі залежить від цілої низки факторів, як-то якість законодавства та інтенсивність зміни до нього, обсяг резолютивної частини судового рішення, фактичний стан справ та особливості перебігу виконавчого провадження тощо.

Причини та категорії рішень

З огляду на те, що проблема пасивного невиконання судових рішень в Україні (яка проявляється в тому, що рішення не виконується протягом тривалого часу) існує більше двох десятиріч, її загальні причини були визначені на рівні державних документів стратегічного характеру¹⁸ та міжнародних резолюцій¹⁹. Зокрема, відповідно до Стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року було виокремлено такі причини тривалого невиконання судових рішень: законодавчі причини; фінансові причини; причини, пов'язані зі збором інформації; причини, обумовлені відсутністю засобів юридичного захисту. На наше

15 – Іван Панченко проти України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_709#Text п. 60

16 – Справа «Е.Джордж проти Португалії», рішення від 21.04. 1998 року, п.41.

17 – <https://khpq.org/1182338288>

18 – Національна стратегія «Розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 30.09.2020 р. №1218-р

19 – Рішення КМ РЄ від 9-11 березня:

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a1b20c

переконання, всі із виокремлених причин можна вважати актуальними для цього дослідження.

В межах нашого аналізу ключовим фактором для віднесення судового рішення до групи пасивного невиконання є відсутність зі сторони відповідача впродовж тривалого часу дій, які були б спрямовані на виконання того чи іншого рішення. Водночас, не вбачається жодних суттєвих фактів чи аргументів, які б виправдовували бездіяльність відповідача.

Наприклад, дуже часто пасивне невиконання судових рішень відбувається у справах щодо забезпечення житлом, поліпшення житлових умов чи пов'язаних із житловими правами дій. Маємо зробити застереження, що за своєю правовою природою рішення в цій категорії справ мають елементи монетарних, втім ці справи включають зобов'язання та є показовими в контексті пасивної поведінки органів державної влади щодо забезпечення виконання судових рішень. Національне законодавство (зокрема, але не виключно: Житловий кодекс Української РСР, Закони України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»; «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про поліцію», «Про судоустрій та статус суддів» тощо) передбачає забезпечення житлом відповідних осіб, у тому числі за рахунок житлової площі, що передається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами та організаціями у розпорядження місцевих рад та державних адміністрацій.

Однак, з огляду на відсутність достатньої кількості житла, забезпечення житлових прав відповідних категорій осіб здійснюється надзвичайно довго (тривалість сягає десятиріч років) як у добровільному, так і примусовому порядку. Питання тривалості виконання рішень національних судів щодо безпосереднього забезпечення житлом залежить від наявності коштів у державному чи місцевому бюджеті або ж пріоритизації існуючих коштів для побудови житла або надання відповідної компенсації. Однак, навіть у цих справах ЄСПЛ звертав увагу на кваліфікуючу ознаку, зокрема, що органи влади не демонстрували жодні серйозні спроби для виконання рішення суду, наприклад, надання альтернативних умов проживання або компенсації заявникові²⁰. Більше того, тривале невиконання адміністративно-розпорядчих дій для можливості реалізації житлових прав теж не є сумісним із правом на виконання судового рішення впродовж розумного строку²¹.

Аналогічно не є суттєвим аргументом невиконання рішення суду через відсутність голосів колегіального органу для прийняття необхідного рішення. Наприклад, у одній із проаналізованих нами справ, рішенням суду зобов'язано Виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради повторно розглянути заяву позивача про присвоєння поштової адреси щодо закінченого об'єкта будівництва індивідуального житлового будинку²². Однак, відповідач – Виконавчий комітет Івано-Франківської міської ради – за наслідками розгляду проекту рішення «Про присвоєння адрес» тривалий час не приймав жодного рішення, оскільки такий проект рішення не набрав достатньої кількості голосів.

Суд не взяв до уваги такі аргументи відповідача та зазначив, що неприйняття Виконавчим комітетом Івано-Франківської міської ради жодного рішення ставить

20 – «Комнацький проти України» (Заява N 40753/07)

21 – «Сафонов та Сафонова проти України» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f42#Text

22 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107201736>

позивача у правову невизначеність, що є недопустимим відповідно до змісту та сутності принципів верховенства права та законності, а також порушує його конституційні права щодо розгляду його заяви уповноваженим на це органом. Відтак, суд встановив судовий контроль над виконанням рішення та зазначив необхідність здійснення розгляду заяви про присвоєння поштової адреси щодо закінченого об'єкта будівництва індивідуального житлового будинку за АДРЕСА_1 та прийняття одного з передбачених частиною 7 статті 26-4 Закону №3038-VI рішення.

До того ж, у іншій із проаналізованих нами справ²³ суд чітко зазначив, що дії селищної ради (підготовка проекту рішення, розробка проекту Програми забезпечення житлом осіб, які перебувають на квартирному обліку, та забезпечення соціальним комунальним житлом малозабезпечених мешканців, розгляд профільною комісією ради із подальшою відмовою у затвердженні програми) не були спрямовані на реальне виконання судового рішення, є формальними і не свідчать про об'єктивну поважність причин невиконання судового рішення.

Досить поширеними прикладами пасивного невиконання судових рішень є тривала бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які здійснюють повноваження в сфері земельних правовідносин в процесі «(не)виконання» судових рішень про зобов'язання останніх здійснити дії для забезпечення права особи на безоплатне отримання земельної ділянки у землекористування та/або у власність.

До найпоширеніших категорій можна віднести такі зобов'язання: надати відповідь на запит про надання публічної інформації щодо наявності земель державної та комунальної власності, не наданих у власність/користування; розглянути заяву (клопотання) про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність; надати дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки; прийняти рішення органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, наказу (територіального органу Держгеокадастру) про затвердження документації із землеустрою та надання земельної ділянки у власність. За результатами аналізу судових справ можна виділити декілька тенденцій поведінки органів публічної адміністрації. Поширеним для таких справ є те, що відповідачі, найчастіше органи місцевого самоврядування, як і у випадку із згаданим раніше присвоєнням поштової адреси, розглядають питання, однак проект рішення не набирає достатньої кількості голосів. Водночас, відповідно до пропонуваної нами класифікації такі справи можуть бути віднесені і до категорії мімікрії виконання (імітації), адже відповідачі посилаються на «вжиття заходів для виконання рішення суду» та на результати голосування депутатів міської ради як причину невиконання рішення²⁴.

Іншою поширеною підкатегорією невиконання рішень зобов'язального характеру у земельних справах є посилення відповідачів на дискреційність своїх повноважень щодо розгляду відповідного питання²⁵. Наприклад, по одній із справ²⁶ про зобов'язання надати дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення

23 - <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/102545680/>

24 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/106618135>

25 - Єдиний державний реєстр судових рішень (court.gov.ua):
<https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/86635618>;
https://revestr.court.gov.ua/Review/95364057?fbclid=IwAR33vIXwbNM2HvUe69XOtCMQ9FLHs7aeeG6JD55qHwK3nZiYtVexLz_IBc;
<https://revestr.court.gov.ua/Review/83018966>

26 - Єдиний державний реєстр судових рішень (court.gov.ua)

земельної ділянки відповідач (міська рада) зазначив, що «рішенням міської ради встановлено тимчасову заборону на надання дозволів громадянам на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок», а тому встановлення судовим рішенням зобов'язання надати дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є втручанням у дискреційні повноваження. Верховний Суд не погодився із такими аргументами та зазначив, що відповідач помилково вважає свої повноваження дискреційними, оскільки у разі настання визначених законодавством умов, відповідач зобов'язаний до вчинення конкретних дій розглянути заяву позивача у встановленому законом порядку, а за умови відповідності заяви та доданих до неї документів вимогам законодавства – прийняти рішення про задоволення заяви. Надалі Верховний Суд констатував, що втручанням у дискреційні повноваження суб'єкту владних повноважень може бути прийняття судом рішень не про зобов'язання вчинити дії, а саме прийняття ним рішень за заявами заявників замість суб'єкта владних повноважень.

Ще однією тенденцією є відсутність дій чи пояснень невиконання зобов'язань у земельних справах, навіть у випадку встановлення судового контролю за виконанням таких рішень. Наприклад, рішенням Львівського окружного адміністративного суду від 08.12.2020²⁷ року зобов'язано Львівську міську раду винести на розгляд сесії та розглянути клопотання щодо безплатної передачі особі земельної ділянки та надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення декількох земельних ділянок. Оскільки це судові рішення більше року не виконувались, за клопотанням позивача ухвалою Львівського окружного адміністративного суду від 10.02.2022 року встановлено судовий контроль за невиконанням судового рішення та зобов'язано Львівську міську раду подати протягом трьох місяців звіт про виконання рішення Львівського окружного адміністративного суду від 08.12.2020 року. Однак, відповідач і надалі не виконав судові рішення, не надав до суду звіт чи жодних пояснень про причини невиконання. Відтак, 03.11.2022²⁸ року судом знову встановлено судовий контроль за виконанням згаданого рішення та повторно зобов'язано відповідача його виконати та подати протягом одного місяця звіт про виконання.

Окремо пропонується виділити категорію судових рішень про зобов'язання органів державної влади, місцевого самоврядування вчинити досить різноманітні дії щодо погодження документів, надання дозволів, внесення релевантної інформації. Наприклад, до такої категорії можна віднести судові рішення, за якими зобов'язано: надати позивачу погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства; надати спеціальний дозвіл (ліцензію) на користування надрами/утриматися від вчинення дій з видачі спеціального дозволу на користування надрами; зобов'язати внести зміни в ліцензію; поновити (відновити) первинну державну реєстрацію та інші реєстраційні операції відносно транспортного засобу; включити до інтегрованої картки позивача відомості про сплату суми податку на додану вартість тощо.

На жаль, об'єднуючим для таких зобов'язань є досить часті випадки їх невиконання впродовж тривалого часу без вчинення будь-яких дій, які б були спрямовані на виконання рішення. Наприклад, у одній із проаналізованих справ²⁹, відповідач

27 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/93400955>

28 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/107120328>

29 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/93924804>

(Міністерство інфраструктури України) тривалий час не виконував судове рішення про зобов'язання здійснити погодження відведення землі та водного простору для торговельного мореплавства, здійснення будівельних та інших робіт у зоні дії навігаційного обладнання і морських шляхів. Аргументи відповідача про відсутність нормативних підстав для погодження відведення землі та про заміну неналежного відповідача були спростовані судовим рішенням, а отже не могли виправдати тривале невиконання судового рішення. Надалі було встановлено судовий контроль за виконанням судового рішення³⁰.

У іншій справі рішенням суду зобов'язано відповідача (Державну службу геології та надр України) видати спеціальний дозвіл на геологічне вивчення з дослідно-промисловою розробкою Середньопридніпровського блока Українського щита на виявлення тіл кімберлітів та лампроїтів, як можливих корінних джерел алмазів у Дніпропетровській області.

Надалі суд дійшов висновку, що рішення суду тривалий час не виконується внаслідок протиправної бездіяльності відповідача. Суд, встановивши судовий контроль за виконанням судового рішення, констатував, що у такий спосіб суб'єкт владних повноважень сприяє тривалому порушенню захищеного судом права позивача, а також нівелює ефективність адміністративного судочинства як способу поновлення цього права особи³¹. В іншій справі суб'єкт владних повноважень (Регіональний сервісний центр МВС в Тернопільській області) майже півроку не виконував відносно «технічне» рішення суду, яким його було зобов'язано поновити (відновити) первісну державну реєстрацію та інші реєстраційні операції відносно транспортного засобу³².

В іншому випадку судовим рішенням зобов'язано Головне управління Державної фіскальної служби у м. Києві включити до інтегрованої картки позивача відомості про сплату суми податку на додану вартість у розмірі 46 337 грн. З огляду на тривале невиконання, судами неодноразово встановлювався судовий контроль за виконанням рішення в цій справі. Подаючи звіти про виконання судового рішення податковий орган зазначав, що рішення виконане, оскільки позивач не має податкового боргу. Натомість, як наголошував суд, спірним в межах цієї справи було питання не стягнення та погашення податкового боргу, а питання зазначення відповідних відомостей в інтегрованій картці платника податків. Відповідно до внутрішньої кореспонденції податкового органу, яку досліджував суд, посадовими особами відповідних структурних підрозділів відповідача підтверджена технічна та нормативна можливість виконання рішення суду у цій справі. Зазначене судове рішення було виконано більше ніж через 2 роки після того, як рішення набрало законної сили.

На завершення цієї частини звіту хочемо звернути увагу на тривалість виконання судових рішень про зобов'язання органу державної влади, місцевого самоврядування поновити на посаді/перевести на рівнозначну посаду. Суб'єкти владних повноважень роками³³ та навіть десятиліттями³⁴ не виконуються такі судові рішення. Це породжує масу негативних наслідків, зокрема, кошти платників податків потім ще в більших розмірах виплачуються заявникам як виплата середнього заробітку за вимушений прогул, справедливої сатисфакції за рішенням ЄСПЛ, моральної шкоди тощо.

30 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/106434149>

31 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/95504394>

32 - Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду у справі № 560/2728/19 від 30.01.2020 року

33 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/90620475>

34 - <https://revestr.court.gov.ua/Review/81145215>

ПРАКТИЧНА НЕМОЖЛИВІСТЬ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ ТА ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗМІНИ СПОСОБУ АБО ПОРЯДКУ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ

Зміст та наслідки проблеми

Поділяючи давньоримську максиму *fiat justitia et pereat mundus* (лат. нехай здійсниться правосуддя, хоч би загинув світ) ми вважаємо, що її головна ідея може бути поширена і на питання виконання судових рішень, як на невід'ємну складову відправлення правосуддя. Ми виходимо з того, що правова система має забезпечити повне і своєчасне виконання судових рішень, які набрали законної сили.

Водночас, в процесі збору та аналізу окремих випадків невиконання судових рішень ми ідентифікували щонайменше декілька яскравих випадків, які ілюструють ситуації, коли виконання судового рішення є неможливим або ж істотно ускладненим не з юридичних, а з фактичних міркувань. Іншими словами, законодавство не містить перепон для виконання судового рішення, втім, з практичних міркувань шанси виконання певного судового рішення є вкрай низькими.

За таких обставин факт практичної неможливості виконання судового рішення має бути якнайшвидше встановлений судом, що дасть кредиторам можливість шукати інші засоби захисту своїх прав та законних інтересів. Також у таких ситуаціях потрібна добросовісна поведінка боржника, який має повідомляти суд та кредитора про практичну неможливість виконання зобов'язання за першої ж нагоди.

Причини та категорії рішень

Ми б хотіли проілюструвати зазначену проблему на прикладі однієї справи, яка може слугувати типовим прикладом неможливості виконати судове рішення з

практичної точки. Так, відповідно до рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду у справі № 300/2021/20 від 16.10.2020:

“ зобов’язано першу кадрову комісію з добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора за результатами співбесіди з кандидатом прийняти відповідне рішення з урахуванням висновків суду.

Зазначене судове рішення набрало законної сили 12.09.2022. Враховуючи, що судове рішення не було виконане Офісом Генерального прокурора в добровільному порядку, позивач неодноразово звертався із заявами про встановлення судового контролю. Відповідно до ухвали від 12.09.2022, якою було встановлено додатковий строк для подання Офісом Генерального прокурора звіту про виконання рішення, відповідач зазначив неможливість виконання судового рішення з огляду на те, що першу кадрову комісію з добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора ліквідовано³⁵.

Водночас, суд відмовив в накладенні штрафу на керівника відповідача, обґрунтовуючи це тим, що керівником Офісу Генерального прокурора призначено іншу особу, а також тим, що Офіс Генерального прокурора звертався до міжнародних організацій та осіб, які безпосередньо брали участь у доборі на вакантні посади в Офісі Генерального прокурора, для делегування таких осіб у комісії на проведення конкурсу в Офісі Генерального прокурора. Судом не було прийнято зазначений аргумент як поважну причину невиконання судового рішення з огляду на те, що було змінено спосіб і порядок виконання рішення, а саме: зобов’язано Офіс Генерального прокурора за результатами співбесіди, проведеної раніше з кандидатом на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора, прийняти відповідне рішення з урахуванням висновків суду.

Відповідно до ухвали суду від 17.10.2022 було ще раз встановлено додатковий строк для подання Офісом Генерального прокурора звіту про виконання рішення. Так, відповідно до зазначеної ухвали в судовому засіданні представник Офісу Генерального прокурора запевняла суд, що на цей час Офіс Генерального прокурора не ухиляється від виконання рішення від 16.10.2020, однак у зв’язку з припиненням діяльності першої кадрової комісії з добору на вакантні посади прокурорів в Офісі Генерального прокурора зазначене рішення неможливо виконати. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106782081>

05.01.2023 суд втретє своєю ухвалою надав Офісу Генерального прокурора додатковий строк для подання звіту про виконання рішення суду. У відповідній ухвалі зазначається, що відповідно до пояснень представника відповідача Офісом Генерального прокурора вживаються заходи, спрямовані на створення кадрової комісії для проведення співбесіди з позивачем <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108268847>.

Для виконання судового рішення Офісу Генерального прокурора необхідно провести співбесіду з кандидатом, що вимагає створення комісії, яка, у свою чергу, не може бути створена з огляду на нижче зазначене. Так, відповідно до інформації, яка міститься в цій ухвалі, Офісом Генерального прокурора направлено лист до Посольства Сполучених Штатів Америки в Україні, на який отримано відповідь

35 – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106181573>

про відмову у делегуванні кандидатур для включення до складу кадрової комісії з добору на зайняття вакантної посади прокурора в Офісі Генерального прокурора у зв’язку з відсутністю правових підстав для цього. З огляду на обставини, які склались, а саме на ліквідацію конкурсних комісій та відмову міжнародних інституцій делегувати відповідних членів, з практичної точки зору виконання судового рішення є вкрай ускладненим.

Зазначена справа є цікавою також і з точки зору оцінки судом дій посадових осіб відповідача. Так, попри той факт, що судом встановлено обставини тривалого невиконання Офісом Генерального прокурора, в накладенні штрафу за невиконання судового рішення було відмовлено з таких причини. Зокрема, суд зазначив, якщо буде встановлено, що посадова особа або орган, відповідальні за виконання рішення, діяли добросовісно, то саме лише невиконання судового рішення не містить складу правопорушення, за яке можлива юридична відповідальність у вигляді штрафу.

Відтак, суд відмовив в накладенні штрафу, оскільки керівником Офісу Генерального прокурора призначено іншу особу, а Офіс Генерального прокурора звертався до міжнародних організацій та осіб, які безпосередньо брали участь у доборі на вакантні посади в Офісі Генерального прокурора, для делегування таких осіб у комісії на проведення конкурсу в Офісі Генерального прокурора. Отже, з одного боку, суд констатує факт тривалого невиконання судового рішення, а з іншого боку, зазначає, що керівник відповідача не має вини в тому, що судове рішення не виконується. Враховуючи викладені в ухвалах про встановлення судового контролю обставини, шанси реального виконання судового рішення з очікуванням для позивача практичним результатом є вкрай низькими.

Іншим судовим рішенням, яке ілюструє неможливість виконання, є рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 160/13632/20 від 30.11.2020. Відповідно до зазначеного судового рішення зобов’язано Кам’янську міську раду:

“ повторно розглянути запит публічної інформації від 21.09.2020 року номер № та надати відповідь, з урахуванням правової позиції, наведеної судом у цьому рішенні.

З огляду на тривале невиконання судового рішення, позивач звернувся до суду із заявою про встановлення судового контролю. Відповідно до ухвали від 14.09.2022, суд зазначив неможливість виконання судового рішення та надання документів з об’єктивних підстав (відсутність можливості зняти копії документів), з огляду на їх вилучення правоохоронними органами. Водночас, відповідно до ухвали від 09.02.2022 суд зобов’язав відповідача звернутись до ТОВ «Буд-рем сервіс» з запитом про надання документів, визначених в ухвалі суду від 19.01.2023 року, як до підрядника відповідно до договору № 966-19 від 06.11.2019 року, які є необхідними для виконання рішення суду від 30 листопада 2020 року.

Таким чином, виконання рішення суду залежить від дій юридичної особи, яка не була стороною справи, що дає їй підґрунтя відмовити в наданні запитуваних документів. Наведені вище судові справи є яскравими прикладами того, що попри відсутність юридичних перепон для виконання судового рішення, його виконання може бути неможливим з практичної точки зору. Такі випадки є непоодинокими у практичній діяльності, адже відповідно до опитування державних виконавців винесення судових рішень, по яким заздалегідь зрозуміло неможливість їх виконання, є

однією із причин подальшого невиконання судових рішень зобов'язального характеру суб'єктами владних повноважень (див. Додаток 1).

За наявності обставин, що істотно ускладнюють виконання рішення або роблять його неможливим, суд може змінити спосіб або порядок виконання судового рішення (ч. 3 ст. 378 КАС). Чинні процесуальні кодекси містять практично аналогічні положення загального характеру про зміну способу і порядку виконання судового рішення. Так, під зміною способу і порядку виконання судового рішення прийнято розуміти застосування судом нових заходів щодо його реалізації у зв'язку з неможливістю його виконання раніше визначеним способом і порядком.

Варто зауважити, що положення КАСУ не містять детального правового регулювання щодо окремих підстав та механізмів зміни способу і порядку виконання судового рішення. Значною мірою конкретні підходи до зміни способу і порядку виконання судового рішення формуються під впливом судової практики. Суди адміністративної, цивільної та господарської юрисдикції дотримуються підходу, за яким зміна способу виконання не повинна змінювати (зачіпати) суть самого судового рішення. Маємо відзначити, що суди досить консервативно підходять до зміни способу і порядку виконання судового рішення. Натомість, відповідно до опитування державних виконавців реальна можливість заміни способу виконання вважається респондентами одним із рішень, що здатне позитивно вплинути на проблемну ситуацію. Нижче розглянемо декілька типових підходів до вирішення питання зміни способу чи порядку виконання судового рішення.

Одним із поширених випадків, коли позивачі в адміністративних справах ініціюють зміну способу і порядку виконання рішення, є заміна зобов'язання виплатити кошти на їх стягнення. Такі категорії судових рішень стосовно органів державної влади та місцевого самоврядування про зобов'язання виплатити кошти є поширеними в таких сферах правовідносин, як пенсійне і соціальне забезпечення, оподаткування тощо. Водночас, в одній із правових позицій Верховного Суду (постанова у справі № 490/9519/16-а від 10.07.2018) зазначено, що:

“...змінивши спосіб виконання постанови із зобов'язання виплатити певні соціальні виплати на стягнення суми цих виплат, буде змінено постанову по суті, з виходом при цьому за межі позовних вимог та вирішенням питання, що не було предметом дослідження судом при розгляді справи по суті.

В цій же постанові Верховний суд зазначив, що необхідність у зміні способу та порядку виконання виникає тоді, коли при виконанні рішення, яким присуджено певні речі, виявляється неможливість виконання за відсутності присудженого майна внаслідок його знищення, пошкодження або підміни. Зміна способу і порядку виконання полягає у заміні одного заходу примусового виконання іншим. При цьому, у випадку, коли закон встановлює повноваження суб'єкта публічної влади в імперативній формі, тобто його діяльність чітко визначена законом, то суд зобов'язує відповідача прийняти конкретне рішення чи вчинити певну дію. У випадку, коли ж суб'єкт наділений дискреційними повноваженнями, то суд може лише вказати на виявлені порушення, допущені при прийнятті оскаржуваного рішення (дій), та визначити норму закону, яку відповідач повинен застосувати при вчиненні дії (прийнятті рішення), з урахуванням встановлених судом обставин.

АКТИВНЕ НЕВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ

Протилежною категорією до пасивного невиконання судових рішень є невиконання судових рішень в активній формі шляхом вчинення тих чи інших дій, які або ж імітують виконання судового рішення (мімікрія), або ж, навпаки, йому суперечать. Нижче ми наводимо обґрунтування про те, в який спосіб було визначено підгрупи випадків активного невиконання судових рішень.

Мімікрія (імітація) виконання судового рішення

Аналізуючи численні випадки невиконання органами державної влади та місцевого самоврядування рішень адміністративних судів, нами були виокремлені окремі ситуації, які об'єднувала спільна ознака, – вони не могли бути віднесені до жодної із попередньо зазначених груп: пасивного невиконання чи неможливості виконання судового рішення.

Так, зазначені кейси не могли бути віднесені до судових рішень, виконання яких неможливо через відсутність фактичних перешкод для виконання судового рішення. Щонайменше, в проаналізованих нами справах відповідачі не посилаються на об'єктивні чи суб'єктивні причини, котрі б свідчили про неможливість виконання судового рішення.

З іншого боку, зазначені випадки не можна віднести до групи пасивного невиконання судових рішень. Зокрема, однією з ознак пасивного невиконання судового рішення є відсутність зі сторони відповідача дій, які були б спрямовані на виконання судового рішення. Натомість, в кожній із проаналізованих справ відповідачі не займали цілком пасивної позиції, і все ж таки вчиняли певні дії для виконання судових рішень.

Іншою спільною рисою для таких випадків було те, що в рамках судового контролю за виконанням рішення відповідачі намагаються переконати суд в тому, що вчинені ними дії і є виконанням судового рішення. Втім, якщо заглибитись в обставини справи та проаналізувати вчинені відповідачем дії, можна дійти висновку, що вони або мали певні недоліки, або ж не були достатніми для того, щоб вважати рішення виконаним.

Ми вирішили назвати виокремлену підгрупу мімікрією (імітацією) виконання судового рішення. За нашими спостереженнями, мімікрія виконання судових рі-

шень є особливо характерною в таких категоріях справ: *земельні спори (особливо коли відповідачем є орган місцевого самоврядування); трудові спори (справи про поновлення на роботі).*

Також мають місце випадки мімікрії виконання судових рішень у справах, де орган виконавчої влади має здійснити ту чи іншу дію (адміністративну процедуру) з урахуванням висновків суду. Натомість виконуючи дії, які визначені судом в резолютивній частині рішення, орган державної влади чи місцевого самоврядування ігнорує висновки суду та не бере їх до уваги, приймаючи відповідне рішення. Нижче хочемо навести найбільш показові випадки мімікрії виконання судових рішень.

Причини та категорії рішень

Рішенням Черкаського окружного в справі № 711/8370/18 від 25.02.2019 зобов'язано відповідача прийняти рішення «Про затвердження проекту землеустрою» на користь позивача щодо надання земельної ділянки на розташування тимчасового гаражу. Зазначене судове рішення тривалий час не виконувалось. Мімікрія (імітація) виконання судового рішення полягає в такому:

“...проект рішення для затвердження проекту землеустрою та надання позивачу земельної ділянки в оренду неодноразово виносився на голосування депутатів. У зв'язку з не набранням необхідної кількості голосів, необхідних для його прийняття, рішення прийнято не було. Натомість Черкаська міська рада ухвалила рішення від 09.02.2021 №3-347 щодо відмови у такому наданні. Подальші дії відповідача після постановлення судом ухвали щодо встановлення судового контролю полягали виключно у скасуванні власного рішення №3-347, рішення щодо чого не прийнято та розгляд питання перенесено, що підтверджується відомостями про голосування на засіданні 26 сесії від 18.08.2022.

Рішенням Окружного адміністративного суду Харківської області у справі №13805/2020 від 25.01.2020 позивача поновлено на посаді спеціаліста 1 категорії земельного відділу Коломацької селищної ради з 21.09.2020 та стягнуто з селищної ради на користь позивача середній заробіток за час вимушеного прогулу за період 21.09.2020р.-25.01.2021р. у розмірі 4146,65 грн. Мімікрія (імітація) виконання судового рішення полягала в такому:

“...Селищний голова вдався до виконання рішення Харківського окружного адміністративного суду від 25.01.2021 р. у справі №520/13805/2020 в іншому, вигаданому на власний свавільний розсуд порядку, виклавши мотиви вчиненого управлінського волевиявлення у листі від 27.01.2021 р. №02-18/206, і допустивши тим самим бездіяльність з 26.01.2021 р.

Унаслідок цього, розпорядженням Коломацького селищного голови Коломацької селищної ради Богодухівського району Харківської області від 09.02.2021 р. №19-к заявника було поновлено на посаді спеціаліста 1 категорії земельного відділу Коломацької селищної ради не з 21.09.2020 р., а з зовсім іншої календарної дати – 10.02.2021 р.

...попри рішення суду і Порядок обчислення середньої заробітної плати (затверджений постановою КМУ від 08.02.1995 р. №100) відповідач вдався до застосування самотужки та на власний свавільний розсуд розробленому алгоритму обчислення середнього заробітку за час вимушеного прогулу.

Рішенням Донецького окружного адміністративного суду у справі № 200/12914/19-а від 30.09.2020 зобов'язано Головне управління Держгеокадастру у Донецькій області прийняти рішення, яким передати позивачу безоплатно у власність земельну ділянку із земель сільськогосподарського призначення державної власності. Резолютивна частина судового рішення містила чіткі параметри, яким має відповідати земельна ділянка (враховуючи їх обсяг, ми не наводимо повну цитату, з текстом судового рішення можна ознайомитись за посиланням, яке наведено в додатку). Головне Управління Держгеокадастру у Донецькій області на виконання зазначеного судового рішення видає відповідний наказ. Мімікрія (імітація) виконання судового рішення полягала в такому:

“...суд констатує, що формулювання наказу та його назва зовсім не відповідають зобов'язанням, покладеним на Головне управління Держгеокадастру у Донецькій області, визначеним у резолютивній частині рішення Донецького окружного адміністративного суду від 30 березня 2020 року у справі № 200/12914/19-а.

Серед іншого, сам наказ та його назва вказують про надання заявнику ділянки без зміни її цільового призначення, у той час як у рішенні чітко вказано про те, що ділянка має бути виділена для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, а не для ведення фермерського господарства, як про це невірно зазначено у наказі.

Крім цього, не вказано, за рахунок якої ділянки та з яким номером виділяється ділянка позивачу.

Рішенням Житомирського окружного адміністративного суду у справі № 240/13406/20 від 16.11.2020 зобов'язано Головне управління ДПС у Житомирській області повторно розглянути заяву позивача щодо ліцензії на право роздрібною торгівлі паливом разом із додатково поданими документами та прийняти рішення з урахуванням висновків суду. За результатами повторного розгляду заяви позивача

ГУ ДФС у Житомирській області повторно відмовило у видачі ліцензії на право роздрібною торгівлі пальним. Мімікрія (імітація) виконання судового рішення полягала в такому:

“...Фактично, недоліки, вказані в рішенні відповідача №169 від 13.07.2020, що попередньо скасовано судом, продубльовано в рішенні №39 від 11.08.2021.

Вказане свідчить, що відповідачем при повторному розгляді заяви позивача щодо надання ліцензії на право роздрібною торгівлі пальним не взято до уваги долучені до заяви документи та не враховано висновки суду, які викладені в рішенні від 16.11.2020, яке набрало законної сили.

Решта випадків мімікрії (імітації) виконання наведена в Додатку до цього звіту. Резюмуючи наведені та розглянуті в рамках підготовки звіту випадки мімікрії виконання судових рішень, можна виділити такі типові випадки, які повторюються від справи до справи:

- Мімікрія виконання судових рішень про поновлення на роботі в таких формах: поновлення датою, яка відмінна від дати звільнення чи від дати, яка зазначена в судовому рішенні; поновлення на іншу посаду; до іншого структурного підрозділу і т.д. Нерідко суб'єкти владних повноважень «виконують» рішення судів про поновлення на рівнозначній посаді шляхом поновлення на неіснуючі посади або в неіснуючі органи. Наприклад, прокурорів, звільнених у зв'язку із поданням заяви про переведення невстановленої форми або непроходженням одного з етапів атестації, поновлювали у вже неіснуючу Генеральну прокуратуру України. Тобто, номінально мало місце виконання рішення суду, однак фактично реальних наслідків не наступало.
- Мімікрія виконання судових рішень, в яких відповідачем є колективний орган, в таких формах: неодноразове винесення питання, яке становить предмет судового рішення на розгляд колективного органу без проведення голосування; не набрання під час проведення голосування необхідної кількості голосів; прийняття за результатами голосування рішення, яке повною мірою не відповідає параметрам, які викладені в резолютивній частині судового рішення.
- Мімікрія виконання судових рішень, які передбачають повторне здійснення адміністративних процедур, може набувати різноманітних форм, враховуючи широкий спектр надавачів адміністративних послуг, розгалужене законодавство в цій сфері. За нашими спостереженнями, мімікрія виконання судових рішень в сфері надання адміністративних послуг є характерною для оподаткування та соціального забезпечення.

Варто зазначити, що мімікрія виконання судового рішення, як особлива форма невиконання судового рішення, до цього часу ніколи не виокремлювалась і не досліджувалась. Ми мали змогу виокремити її завдяки запровадженню в адміністративному судочинстві інституту судового контролю, який, серед іншого, передбачає подання відповідачем (органом державної влади чи органом місцевого самоврядування)

дування) звітів. Інформація із звітів відповідачів, які наводять в судових рішеннях, стала основним джерелом інформації про мімікрію виконання судових рішень

Розглядаючи окремі випадки мімікрії виконання судових рішень, можна дійти висновку, що така поведінка відповідачів стала можливою, крім всього іншого, через відсутність протягом тривалого часу дієвих механізмів контролю за виконанням судових рішень. Варто зазначити, що у більшості проаналізованих нами випадків мімікрії виконання судових рішень органами Державної виконавчої служби були відкриті виконавчі провадження.

У випадку мімікрії виконання судового рішення державні виконавці практично не мають дієвих інструментів впливу на відповідачів, аби змусити їх забезпечити реальне виконання судових рішень, а не створювати видимість виконання. Як зазначалось у вступній частині цього звіту, на відміну від рішень про стягнення коштів, які можуть бути виконані державним чи приватним виконавцем без участі боржника, виконання рішення зобов'язального характеру, за яким відповідачем є орган державної влади, потребує вчинення дій безпосередньо відповідачем.

Невідворотність реальної юридичної відповідальності за невиконання судового рішення може бути дієвим інструментом для протидії формам мімікрії виконання. Однак, штрафи та неефективна кримінальна відповідальність за невиконання судового рішення є на сьогодні недостатньо дієвими.

Слід зазначити, що Україна далеко не перша країна в Європі, яка має проблеми з мімікрією виконання судових рішень. Ми можемо зробити висновок про це з огляду на те, що законодавство про адміністративне судочинство таких країн, як Албанія, Сербія, Боснія та Герцеговина, містить норми, які дозволяють суду протидіяти імітації виконання судового рішення адміністративним органом.

Так, стаття 167 Кодексу адміністративного судочинства Албанії визначає, що у випадку невиконання рішення адміністративного суду протягом строку добровільного виконання, суд без виклику сторін (якщо всі факти було встановлено під час розгляду справи) приймає рішення, яке заміняє адміністративний акт. Схожі норми ми зустріли в законодавстві Сербії, Боснії та Герцеговини. На нашу думку, таке регулювання є доцільним, оскільки дозволяє поставити крапку у виконанні судового рішення, не змушуючи позивача по декілька разів звертатись до суду із заявами про встановлення судового контролю, зміну способу чи порядку виконання судового рішення, роз'яснення судового рішення тощо.

Для запровадження подібного регулювання Україна вже має передумови, оскільки положенням ст. 383 КАСУ передбачена можливість визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду. Втім, наразі положення ст. 383 КАСУ є мало-дієвими, оскільки сама лише констатація судом факту вчинення відповідачем дій, які суперечать судовому рішенню, не є дієвим інструментом захисту порушеного права.

Вчинення дій, які суперечать судовому рішенню

Цей аналіз ми хотіли б завершити групою випадків, які є найбільш вираженою формою невиконання судових рішень. Мова йде про випадки, в яких суб'єкт владних повноважень вчиняє дії, які прямо суперечать резолютивній частині судового рішення, що визначає конкретний обов'язок для державного органу чи органу місцевого самоврядування.

Розглядаючи окремі випадки таких дій, досить складно встановити, чи мав конкретний орган державної влади намір не виконувати рішення. Не дивлячись на вкрай низьку ефективність кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення, за наявності умислу такі дії вже можуть розглядатись як злочинні. Щонайменше вчинення відповідачем дій, які є протилежними до резолютивної частини рішення, мають розглядатись як прояв правового нігілізму, оскільки орган державної влади чи місцевого самоврядування має дотримуватись законодавства та проявляти повагу до судових рішень.

Попри те, що за змістом ч. 1 ст.370 КАСУ судові рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, мають місце непоодинокі випадки вчинення суб'єктами владних повноважень дій, які є діаметрально протилежними до висновків суду. Слід зазначити, що інформація про подібні випадки стала публічно доступною завдяки запровадженню інституту судового контролю в адміністративному судочинстві (ст. 382 та ст. 383 КАСУ). До цього часу суспільство могло довідатись про подібні ситуації з окремих судових рішень ЄСПЛ чи публікацій, якщо автори мали доступ до матеріалів справ.

Ідентифіковані нами випадки вчинення дій, які прямо суперечать судовому рішенню, стосуються переважно питань землеустрою. Це може бути пояснено тим, що земельні правовідносини традиційно залишаються проблемною сферою, що обумовлено частими змінами в законодавстві, повноваженнях органів державної влади, територіально-адміністративному устрої. Не дивлячись на те, що право на землю є гарантованим як в Конституції, так і в інших нормативно-правових актах, його практична реалізація часто пов'язана з багатьма складнощами.

Спільною рисою цих прикладів невиконання судових рішень є те, що суди чітко і недвозначно сформулювали обов'язок для державного органу чи органу місцевого самоврядування. Натомість, виконуючи рішення суду суб'єкт владних повноважень вчиняв дії, які прямо суперечили як висновкам суду, так і приписам резолютивної частини. Нижче ми наведемо найбільш яскраві приклади вчинення органами державної влади та місцевого самоврядування дій, які суперечать судовому рішенню.

Рішення Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/2306/18 від 11.09.2018 зобов'язало Таїровську селищну раду Овідіопольського району Одеської області надати позивачу дозвіл на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки. Відповідачем на виконання судового рішення було вчинено такі дії:

“ Листом відповідач повідомив, що Таїровською селищною радою Овідіопольського району Одеської області прийнято рішення №76-VII від 07.03.2019 року про відмову позивачу щодо надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд (присадибна ділянка) в селі Лиманка, Овідіопольського району Одеської області.

Рішення Одеського окружного адміністративного суду у справі № 420/7601/19 08.07.2020 зобов'язало Головне управління Держгеокадастру в Одеській області затвердити позивачу проект землеустрою щодо відведення у

власність земельної ділянки сільськогосподарського призначення для ведення індивідуального садівництва. Відповідачем на виконання судового рішення було вчинено такі дії:

“ ...суд зазначає що наказ Головного управління Держгеокадастру в Одеській області від 15.12.2020 року №15-17832/3-20-СГ «Про відмову у затвердженні документації із землеустрою та наданні у власність земельної ділянки» не є доказом виконання такого рішення суду, оскільки містить рішення суб'єкта владних повноважень, протилежне тому, яке Одеським окружним адміністративним судом його зобов'язано прийняти.

На відміну від випадків мімікрії виконання судового рішення, де, зазвичай, суди зобов'язали державний орган чи орган місцевого самоврядування повторно розглянути ту чи іншу заяву, у випадках, що наводяться в цьому розділі, відповідачі не мали діапазону для вибору моделі поведінки. Зокрема, територіальний орган Держгеокадастру як відповідач був зобов'язаний затвердити позивачу проект землеустрою щодо відведення у власність земельної ділянки сільськогосподарського призначення для ведення індивідуального садівництва. Тобто, суд сформулював для відповідача конкретну модель поведінки, яка б вважалась виконанням судового рішення.

Ми можемо допустити, що у разі формулювання судового рішення “..зобов'язати повторно розглянути заяву позивача про затвердження проекту землеустрою...”, відповідач мав би певну свободу вибору у прийнятті рішення, залежно від висновків суду, змісту заяви, поведінки позивача і так далі. Натомість, в розглянутих нами випадках резолютивні частини відповідних судових рішень було сформульовані однозначно і відповідачі не посилаються на необхідність надання роз'яснення змісту резолютивної частини судового рішення.

Крім питань землеустрою, вчинення дій, які суперечать судовому рішенню, як форма невиконання судового рішення, мають місце й в інших сферах правовідносин, зокрема в сфері оподаткування. Однією із найбільш масових категорій справ у сфері оподаткування є справи про виключення платника податків з переліку платників податків, які відповідають критеріям ризиковості. Зазначена справа не була предметом судового контролю, інформація про неї надана Радою бізнес-омбудсмена.

Рішенням Запорізького окружного адміністративного суду у справі 280/9144/20 від 04.02.2021 зобов'язано Головне управління ДФС у Дніпропетровській області виключити Приватне науково-виробниче підприємство СТІЛ-ГРУП з переліку платників податків, які відповідають критеріям ризиковості.

Після довготривалої процедури виконання судового рішення Позивача все ж таки було виключено з переліку платників податків, які відповідають критеріям ризиковості. Одразу після виконання судового рішення Комісія регіонального рівня ДПС включила позивача до переліку платників податків, які відповідають ризиковості.

В описаній ситуації, як і в інших прикладах, реальний захист порушеного права не відбувся, оскільки платник податків, отримавши позитивне судові рішення, яке набрало законної сили, не одержав автоматичного поновлення його порушеного права у вигляді виключення з переліку ризикових платників податків.

Конституційний Суд України в рішенні від 26.06.2013 №5-рп/2013 зазначив, що складовою права кожного на судовий захист є обов'язковість виконання судового рішення. Це право охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом. Схожих висновків дійшов також ЄСПЛ у справі «Горнсбі проти Греції», зазначивши, що право було б ілюзорним, якби правова система Договірної держави допускала, щоб остаточне судове рішення, яке має обов'язкову силу, не виконувались на шкоду одній із сторін.

З практичної точки зору така поведінка суб'єкта владних повноважень стала можливою внаслідок відсутності реальних інструментів примусу для виконання судових рішень зобов'язального характеру. Так, відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, розуміючи, що державний виконавець не має дієвого механізму для притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення, вчиняє дії, які прямо суперечать обов'язку, який визначено в судовому рішенні.

В цьому плані для України цікавим може бути досвід Сербії. Так, ст. 70 Закону про адміністративні спори Сербії визначає: якщо після скасування адміністративного акту компетентний орган приймає адміністративний акт, що суперечить правовому розумінню суду, або всупереч запереченням суду щодо процедури, і позивач подає новий позов, суд скасовує оскаржуваний акт і вирішує відповідне питання самостійно, за винятком випадків, коли це неможливо через характер питання. Ця ж стаття передбачає, якщо суд вважає, що за характером справи він не може самостійно вирішити адміністративну справу, він зобов'язаний пояснити це окремо.

Цілком очевидно, що вказаний механізм не дозволить виправити абсолютно всі випадки, коли суб'єкти владних повноважень саботують виконання судових рішень, приймаючи адміністративні акти, які прямо суперечать обов'язку, який було покладено судом на відповідний орган державної влади. Однак, чималу кількість випадків можна було б вирішити за рахунок запровадження такого механізму.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Затягуючи, імітуючи чи уникаючи виконання судових рішень, держава, її органи та посадові особи ставлять під сумнів можливість реального захисту і поновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Невиконання в пасивній або активній формі судових рішень немайнового характеру, боржником за якими є суб'єкти владних повноважень, створює загальне враження існуючої несправедливості.

В той час, як держава має позитивний обов'язок створення належних національних організаційно-правових механізмів реалізації права на виконання судового рішення, її агенти, себто органи та посадові особи, порушують обов'язковість судових рішень шляхом їх невиконання. Створюється загальне враження нерівності перед законом, а також неможливості громадянам та підприємствам реалізувати підтверджені судом права та інтереси.

Проблема невиконання судових рішень зобов'язального характеру є особливо гострою для таких сфер суспільного життя: пенсійне і соціальне забезпечення, містобудування, землекористування, міграція, захист навколишнього середовища, публічна служба, оподаткування та багато інших. Проаналізовані в рамках підготовки звіту судові рішення, які стосуються різних сфер правовідносин, дають нам підстави виділити типові випадки невиконання судових рішень, які повторюються безвідносно до категорій справ. Спираючись на наш аналіз ми можемо поділити всі відомі нам випадки невиконання судових рішень на такі групи:

- **Пасивне невиконання судових рішень;**
- **Фактична неможливість виконання судового рішення** та окремі питання зміни способу чи порядку виконання судового рішення;
- **Активне невиконання судових рішень** (мімікрія та вчинення дій, які суперечать змісту судового рішення).

Статистична інформація, яка збирається Верховним судом, Державною судовою адміністрацією України, Департаментом державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, не містить інформації про кількість рішень немайнового характеру та їх категорії; результати їх виконання тощо. Такий стан речей суттєво обмежує можливості держави у прийнятті обґрунтованих рішень та подоланні проблем, зокрема шляхом визначення конкретних сфер правовідносин, в яких не вико-

нання судових рішень є системним, та відповідного реагування на сфери правовідносин в випадках невиконання судових рішень.

На нашу думку, першопричинами низької ефективності виконання рішення суб'єктами владних повноважень є: **(i)** недостатньо високий рівень правової культури, відсутність культури виконання судових рішень; **(ii)** недосконалість процедурного та процесуального законодавства, яке визначає операційні питання виконання судових рішень немайнового характеру щодо суб'єктивних владних повноважень; **(iii)** відсутність дієвих механізмів примусу з метою виконання судового рішення, ухваленого проти держави, та недосконалі механізми притягнення до юридичної відповідальності за невиконання судового рішення.

Водночас, в межах наявної інформації за результатами цього аналізу пропонується ряд організаційно-адміністративних та нормативно-правових заходів для виправлення критичної ситуації вкрай низького виконання суб'єктами владних повноважень судових рішень зобов'язального характеру проти держави.

Ці рекомендації визначають можливий вектор дій та можуть бути скореговані під час імплементації. Тобто, деякі із запропонованих рекомендацій можуть бути впроваджені відносно швидко, натомість законодавчі пропозиції підлягають концептуальному опрацюванню з метою пошуку оптимального нормативного формулювання. Більше того, навіть успішна імплементація частини рекомендацій зумовлюватиме позитивні зрушення, за результатами яких необхідність практичного впровадження інших кроків потребуватиме додаткової оцінки.

Запобігання невиконанню рішень суб'єктами владних повноважень

Як і в будь-якій сфері примусового виконання, попередження є найбажанішим варіантом: комплекс наявних інструментів і механізмів має стимулювати добровільне виконання зобов'язань боржниками. Якщо боржники бачать, що вони можуть продовжити або навіть уникнути примусового виконання, вони охоче оберуть виконавче провадження, а не добровільне виконання. І навпаки, якщо боржники бачать, що невиконання судових рішень неминуче призведе до матеріальних витрат (грошових санкцій, фактично накладених і стягнених), вони скоріше оберуть добровільне виконання.

У випадку із суб'єктами владних повноважень, ці твердження є також актуальним. Певною мірою, якщо постановлене проти держави судове рішення не виконується добровільно – це вже системний збій. Як зазначає Верховний Суд, добровільне виконання рішення суду боржником – це його законодавчо встановлений обов'язок³⁶. Відтак, є необхідним впровадження комплексу заходів для забезпечення превентивного ефекту щодо невиконання судових рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Визначити в законодавстві строк для добровільного виконання органами державної влади судових рішень зобов'язального характеру

Такий строк може бути диференційованим залежно від предмету рішення та відповідача (наприклад, якщо відповідачем є колективний орган, виконання судового рішення може вимагати більше часу з огляду на потребу скликати засідання

36 – Рішення ВС від 18 липня 2019 року по справі №809/4462/15 (адміністративне провадження №К/9901/33350/18)

колективного органу тощо). Водночас, визначений строк для добровільного виконання не повинен бути “законною” відстрочкою для невиконання судового рішення. Це має бути свого роду пільговий період, коли рішення може бути виконане державним органом без негативних наслідків для нього. Натомість, невиконання судового рішення державним органом протягом встановленого строку має призводити до найбільш невідповідних для останнього наслідків.

Звісно, питання визначення терміну для добровільного виконання органами державної влади судових рішень зобов'язального характеру не може розглядатись в вакуумі, а потребує комплексного перегляду цього концептуального механізму. Законом України «Про виконавче провадження» в редакції від 21 квітня 1999 року передбачалось для боржника термін до 7 днів з моменту винесення постанови про відкриття виконавчого провадження для добровільного виконання судового рішення.

Аналогічні норми не передбачені в чинній редакції закону, адже, на думку багатьох, інститут добровільного виконання судових рішень не був ефективним та нерідко використовувався для недобросовісних дій з боку боржника у цивільних та господарських справах. Однак, у контексті суб'єктів владних повноважень, передбачити термін виконання обов'язку (як підкреслює Верховний Суд) добровільного виконання постановлених проти них судових рішень видається доцільним. Водночас, зазначене має супроводжуватись впровадженням заходів та дотриманням практик, що зумовлюватимуть добровільне виконання зобов'язання з боку держави як найбільш сприятливу опцію.

Покращити обізнаність фізичних та юридичних осіб щодо можливих дій у випадку невиконання державою рішень суду

Важливо здійснити комплексну роботу для донесення інформації про несприятливі наслідки невиконання як до посадових осіб суб'єктів владних повноважень, так і до фізичних та юридичних осіб. Актуальним є наповнення сайтів державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністративних судів корисною та зрозумілою для громадян інформацією про те, в який спосіб мають діяти громадяни чи підприємства, якщо відповідний орган державної влади не виконує судове рішення, зокрема інформацію про: **1)** органи примусового виконання рішення суду; **2)** засоби примусового виконання судових рішень, в тому числі зобов'язальних; **3)** способи притягнення до відповідальності за невиконання судових рішень, в тому числі зобов'язальних.

Поглибити знання та навички посадових осіб державних органів, зокрема щодо практичного застосування принципу належного адміністрування

Як орієнтир можуть використовуватись настанови під загальною назвою «*Judge over your shoulder*» (укр. *Суддя за Вашими плечима*), що діють в багатьох країнах англосаксонського права. Наприклад, у Великій Британії такі рекомендації передбачають, що державні службовці мають враховувати питання судового оскарження під час прийняття ними управлінських рішень³⁷. Зокрема, питання щодо судо-

37 – <https://www.gov.uk/government/publications/the-judge-over-your-shoulder>

вого оскарження включені в контрольний листок прийняття управлінських рішень (англ. *checklist for making decisions*).

Окрему увагу в цих рекомендаціях присвячено порядку дій для державних службовців у випадку судового оскарження їхніх рішень та у випадку скасування адміністративних актів в судовому порядку. Ми вбачаємо свого роду превентивний механізм у застосуванні рекомендацій «Judge over your shoulder». Зазначені рекомендації мають універсальний характер і їх практичне застосування державними службовцями в Україні дозволило б скоротити кількість адміністративних спорів, які розглядаються судами, та полегшити процедуру виконання судових рішень в таких спорах. Так, окремо хотілось би виділити такі окремі положення рекомендацій: (i) врахування ризиків судового оскарження під час прийняття управлінських рішень; (ii) отримання органом управління юридичних консультацій на всіх етапах прийняття адміністративних рішень; (iii) можливість перегляду спірного рішення як з послідовним скасуванням, так і з прийняттям аналогічного рішення.

Не менш потрібним є запровадження та регулярне проведення спеціального навчання для посадових осіб суб'єктів владних повноважень. В процесі виконання судового рішення органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, зазвичай, виникають різного роду процедурні питання. В рамках такого навчання за участі працівників, які відповідають за виконання судових рішень, та суддів можна розібрати типові випадки невиконання судових рішень, які трапляються в судовій практиці, та напрацювати можливі алгоритми, як діяти з метою виконання судового рішення та зменшення кількості звернень позивачів до адміністративних судів задля встановлення судового контролю.

Поглибити знання та навички суддів адміністративних судів

Ще одним доцільним напрямком є підвищення кваліфікації та додаткове навчання суддів адміністративних судів. Покращення якості судових рішень шляхом детального мотивування і формулювання чітких резолютивних частин, окреслення конкретних обов'язків адміністративних органів та термінів їх виконання, підвищення ефективності застосування судового контролю та інші напрями сприятимуть кращому розумінню поточних практичних перешкод виконання зобов'язальних рішень.

Вдосконалити збір необхідних статистичних даних та їх предметний аналіз

Відсутність статистичних даних та пов'язаної інформації щодо рішень немайнового характеру фактично повністю унеможлиблює обґрунтоване формування та реалізацію політики у цій сфері. Без наявності та аналізу деталізованої статистики стосовно кількості судових рішень немайнового характеру в розрізі окремо взятих державних органів та державних підприємств, а також сфер правовідносин майже будь-які кроки для подолання проблеми здійснюються наосліп або інтуїтивно.

Відтак, пропонується вдосконалити збір та аналіз потрібної статистики шляхом: 1) доповнення форм річних та кварталних звітів щодо стану здійснення правосуддя параметром щодо кількості судових рішень зобов'язального характеру та кількості судових рішень, які мають щонайменше одну вимогу зобов'язального характеру; 2) запровадження обрахунку кількості судових рішень зобов'язального характеру та кількості судових рішень, які мають щонайменше одну вимогу зобов'язального характеру в розрізі окремо взятих суб'єктів владних повноважень; 3) на основі ві-

домостей про заходи судового контролю запровадити обрахунок результативності та середньої тривалості виконання рішень адміністративних судів.

Враховуючи, що не всі рішення адміністративних судів стають предметом судового контролю, доцільним є збір та облік інформації про виконання рішень зобов'язального характеру в розрізі окремих органів державної влади. Для цього потрібно доповнити існуючу форму статистичного звіту параметром про статус відповідача. Паралельний збір інформації про стан виконання судових рішень зобов'язального характеру ДСА та ДВС дозволить сформувати повну картину щодо стану виконання таких судових рішень, встановити, які саме державні органи найчастіше не виконують судові рішення та з яких саме питань. Наявність такої інформації дозволить скоординувати державну політику не тільки стосовно підвищення ефективності виконання такої категорії судових рішень, а можливо навіть і щодо скорочення відповідної кількості судових спорів за певною категорією.

Ще одним напрямком посилення статистичного аналізу із одночасним посиленням підзвітності³⁸ суб'єктів владних повноважень є збір та публікація на власних веб-сайтах суб'єктами владних повноважень інформації про стан виконання постановлених проти них судових рішень. Власне, публікації такої інформації є не просто базовою складовою реалізації принципу підзвітності, але й стимулюючим фактором для добровільного виконання судових рішень. Цілком об'єктивно, що звітування позитивною інформацією про добровільне та швидке виконання судових рішень сприйматиметься громадою та громадянами (виборцями) значно краще, ніж інформація про залишки невиконаних судових рішень.

Передбачити дотримання так званих внутрішніх заходів забезпечення виконання судових рішень посадовими особами

Зокрема, має бути забезпечена дія інститутів дисциплінарної та матеріальної відповідальності посадових осіб суб'єктів владних повноважень за невиконання судових рішень. Наразі частина друга статті 65 Закону України «Про державну службу» відносить до дисциплінарних проступків невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади (пункт 5), а також прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону, або висновків щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу (пункт 12). Варто констатувати, що дії чи бездіяльність щодо невиконання судових рішень посадовими особами суб'єктів владних повноважень нерідко можна кваліфікувати як дисциплінарні проступки. Однак, на практиці посадові особи не несуть дисциплінарну відповідальність за дії чи бездіяльність щодо невиконання чи тривалого виконання судового рішення.

Окрім того, такими діями чи бездіяльністю посадових осіб фізичним та юридичним особам заподіюється матеріальна шкода, що відшкодовується за рахунок держави. Приписами статей 80, 81 Закону України «Про державну службу» встановлюється право держави зворотної вимоги (регресу) до такої посадової особи та обов'язок останньої відшкодувати завдану шкоду. На жаль, через низку об'єктивних та суб'єктивних причин в нинішніх правових реаліях інститути дисциплінарної та майнової відповідальності посадових осіб за невиконання або тривале виконання судових рішень є прак-

38 – Підзвітність означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю органи влади зобов'язані аргументовано доповідати і обговорювати результати своєї діяльності з громадою. Дивись більше <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>

тично не функціонуючими. Однак, ситуація потребує виправлення, адже можливість реального настання дисциплінарної та майнової відповідальності за невиконання судового рішення є дієвим стимулом для добровільного та належного виконання судового рішення. Наприклад, повинні бути розроблені процедури, відповідно до яких накладення штрафу за невиконання судового рішення матиме негативні наслідки в межах щорічного оцінювання результатів службової діяльності³⁹ посадової особи.

РОЗШИРЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЗОБОВ'ЯЗАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

Надати повноваження приватним виконавцям виконувати зобов'язальні судові рішення, постановлені проти суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб за участю держави

Питання розширення переліку рішень, які можуть виконуватись приватними виконавцями, вже довгий час є предметом дискусій та контраверсійних пропозицій. Варто нагадати, що державою на міжнародному рівні⁴⁰ визначено необхідність розширення повноважень приватних виконавців щодо виконання деяких майнових рішень проти будь-якого боржника (включаючи державних юридичних осіб та юридичних осіб за участю держави), а також доцільність повного зрівняння повноважень приватних та державних виконавців. На реалізацію зазначених новацій вже прийнято у першому читанні низка законопроектів⁴¹. Наша рекомендація йде в унісон із положеннями законопроекту за реєстраційним номером 5660, адже його редакція (у першому читанні) не передбачає обмежень щодо можливості приватними виконавцями виконувати судові рішення, постановлені проти суб'єктів владних повноважень та юридичних осіб за участю держави. Зазначена редакція є абсолютно доцільною та базується на простому логічному аргументі – **немає сенсу обмежувати суб'єктів виконання судових рішень, оскільки за існуючих обмежень проблема невиконання судових рішень є критичною**. Таким чином, описані у цьому звіті проблеми та практичні ситуації невиконання суб'єктами владних повноважень судових рішень зобов'язального характеру ще раз підкреслюють потенційну користь та важливість залучення до виконання таких рішень як державних, так і приватних виконавців. За таких обставин, а також з огляду на те, що проект Закону про примусове виконання рішень за реєстр. №5660 визнаний як євроінтеграційний⁴², залишається сподіватись на найшвидшу імплементацію наданої рекомендації шляхом прийняття цього законопроекту в цілому.

39 – Стаття 44 ЗУ «Про державну службу»

40 – https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-20#n2

41 – [Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень приватних виконавців за реєстр. № 4330](#); [Проект Закону про примусове виконання рішень за реєстр. № 5660](#)

42 – На сайті Верховної Ради України спеціально позначені біля номеру та дати реєстрації євроінтеграційні законопроекти – <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27003>

ІНСТРУМЕНТИ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ

Наразі виконавці мають недостатньо дієвих інструментів впливу на відповідачів, аби змусувати їх забезпечити реальне виконання судових рішень, а не створювати видимість виконання. Як зазначалось у вступній частині цього звіту, на відміну від рішень про стягнення коштів, які можуть бути виконані державним чи приватним виконавцем без участі боржника, виконання рішення зобов'язального характеру, за яким відповідачем є орган державної влади, потребує вчинення дій безпосередньо відповідачем. Однак, відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, розуміючи, що державний виконавець не має дієвого механізму для притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення, вчиняє дії, які прямо суперечать обов'язку, який визначено в судовому рішенні. Невідворотність реальної юридичної відповідальності за невиконання судового рішення може бути дієвим інструментом для протидії формам активного чи пасивного невиконання судових рішень.

Проведення аналізу ефективності штрафів як реального стимулу для боржника на основі реальних фінансових показників

Досить поширеною є думка, що за існуючих обставин невиконання судових рішень не несе серйозних наслідків для суб'єктів владних повноважень. Зокрема, вважається, що штрафи, які можуть бути застосовані виконавцями, через їх незначний характер є мало ефективними з практичної точки зору. Так, за невиконання рішення у встановлений виконавцем строк на суб'єкта владних повноважень як боржника накладається штраф у максимальному розмірі 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 5 100 грн. У разі повторного невиконання рішення без поважних причин державний орган або посадову особу очікує штраф у подвійному розмірі, тобто 10 200 грн. В рамках судового контролю судом може бути накладено штраф на керівника суб'єкта владних повноважень-боржника штраф у сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (станом на 2021 рік від 45 400 до 90 800 грн).

Однак, як свідчить проаналізований міжнародний досвід, розміри штрафу суттєво відрізняються в різних країнах та залежать від цілої низки об'єктивних факторів. Розмір штрафу повинен, з одного боку, служити стимулом для керівників, відповідальних за виконання рішення, а з іншого – відповідати соціально-економічним реаліям у певній країні. Встановлюючи розмір штрафу в законі, слід враховувати, що, зазвичай: (1) штрафи стягують з працівників, які займають керівні посади у відповідній адміністрації; (2) оплата праці в різних адміністраціях суттєво відрізняється. Таким чином, діапазон санкції (можливі розміри штрафу) має бути достатньо широким, для того щоб врахувати ці критерії. Порівняльний аналіз вказує, що розумною медіаною ефективною санкції є розмір штрафу, що становить близько 4 середньомісячних заробітних плат посадової особи. Періодичність накладення санкцій також різна: штраф накладається за кожен день невиконання (у Франції), щотижня (у Болгарії) або за кожен квартал (у Північній Македонії та Сербії).

Відтак, якщо спробувати змоделювати та апробувати вищезазначений міжнародний досвід, цілком доцільним може бути запровадження диференційованої

шкали штрафів, а також періодичного, наприклад квартального, а не разового, накладення штрафу. Цілком вірогідно, що можливість накладення щоквартального штрафу у розмірі 4 середньомісячних заробітних плат відповідної посадової особи матиме суттєвий попереджувальний ефект і ефективно стимулюватиме добровільне виконання вимог адміністрацією.

Однак, для реального визначення належних розмірів та розумної періодичності штрафу потрібно провести аналіз існуючого стану справ з урахуванням даних щодо розмірів накладених виконавцями/судом штрафів, реально стягнених штрафів, штрафів скасованих у судовому порядку, заробітних плат посадових осіб на яких ці штрафи накладались та супутніх економічних показників. Наразі без наявних даних та їх обрахунку констатація неефективності існуючої системи штрафів чи доцільності запровадження іншої системи є навряд чи обґрунтованою.

Процедурні аспекти накладення штрафів також підлягають аналізу та можливому корегуванню. В усіх досліджуваних системах процедура накладення штрафів на боржника значно простіша за ту, що зараз передбачена КАСУ. Орган виконання (суд або судовий виконавець) не надає боржнику додаткового періоду для примусового виконання, окрім стандартного встановленого законом терміну добровільного виконання, який у різних країнах коливається від 14 днів до 1 місяця. Строк для добровільного виконання надається органом примусового виконання не для того, щоб боржник організував примусове виконання, а для того, щоб він міг показати, що уже виконав судові рішення, і таким чином уникнути накладення штрафу. Орган примусового виконання не отримує від боржника звіти про виконання/невиконання судового рішення, навпаки, якщо боржник самостійно не надасть доказів повного та належного виконання рішення у строк для добровільного виконання, штраф за невиконання рішення буде накладено. Існуюча в Україні практика надання органом пояснень причин невиконання судового рішення є доволі унікальним явищем, адже в інших досліджуваних правових системах боржник повинен довести, що він виконав рішення суду, щоб уникнути штрафу, а не виправдовувати його невиконання.

Окрім того, у всіх досліджуваних юрисдикціях акт, яким накладено штраф, підлягає негайному виконанню – подання апеляції не призупиняє виконання, якщо тільки апеляційна інстанція безпосередньо не зупинить виконання рішення про накладення штрафу. Також рішення суду та/або вищої судової інстанції є остаточним, тобто касаційному оскарженню не підлягає.

Насамкінець, співвідношення між двома подібними процедурами накладення штрафів в межах виконавчого провадження (статті 76, 87 Закону України «Про виконавче провадження») і в рамках судового контролю (ст. 382 КАСУ) мають бути чітко розмежовані на законодавчому рівні. Як наслідок, судова практика має отримати чіткі відповіді та настанови, чи обидві процедури є самостійними та незалежними одна від одної; чи можуть бути реалізовані паралельно; чи для того, щоб накласти штраф в межах судового контролю, процедура накладення штрафів в межах виконавчого провадження має бути вже вичерпана.

Врахування висновків суду під час здійснення адміністративної процедури

Проведене нами дослідження судової практики свідчить про поширені випадки імітації виконання судового рішення з боку органу державної влади чи місцевого самоврядування, яким відповідача було зобов'язано повторно розглянути те чи інше питання (наприклад, повторно розглянути заяву про видачу ліцензії, враховуючи висновки суду). Зазвичай, в таких судових рішеннях судом наводиться обґрунтування, чому оспорюваний акт є незаконним, необґрунтованим, протиправним, або ж вказує на порушення, допущені в процедурі його прийняття.

Досить часто відповідачі на виконання подібних судових рішень приймають адміністративні акти, які ґрунтуються на тих самих підставах, які були скасовані в судовому порядку і які суд визнав незаконними чи необґрунтованими. Зазначена практика є досить поширеною і створює серйозні ризики для ефективності адміністративного судочинства та виконання судових рішень. За умови, коли відповідач у справі може ігнорувати висновки, які суд зобов'язав його врахувати, оскарження дій такого суб'єкта владних повноважень в судовому порядку втрачає практичний сенс.

Чинне законодавство визначає обов'язковий характер судових рішень. Однак досить часто на практиці в процесі виконання судового рішення суб'єкти владних повноважень стверджують, що для них обов'язковою є саме резолютивна частина рішення, яка містить висновок суду про задоволення позову чи про відмову в позові повністю або частково щодо кожної із заявлених вимог. Втім, зазвичай, висновки суду, які мають бути враховані під час виконання судового рішення, містяться в мотивувальній частині судового рішення. Чинне законодавство не містить положення, яке б чітко визначало обов'язок суб'єкта владних повноважень під час прийняття адміністративного акту враховувати висновки суду про скасування попереднього адміністративного акту з цього ж самого питання. Однак, це логічно витікає зі змісту доктрини належного адміністрування (*англ. good administration*).

Положення ст.246 КАСУ визначають, що у разі необхідності у резолютивній частині також вказуються порядок і строк виконання рішення. Відтак, у випадку, якщо виконання судового рішення передбачає врахування висновків суду, ми вважаємо за доцільне, щоб суди в резолютивній частині зазначали, які саме висновки мають бути враховані (наприклад, зазначаючи номери параграфів чи ключові тези). В проаналізованих нами випадках мімікрії виконання судових рішень, висновки суду були зазначені не в резолютивній, а в мотивувальній частині судового рішення. Хоч це і не є першопричиною невиконання судового рішення, втім, з практичної точки зору, в окремих випадках виокремлення висновків з мотивувальної частини рішення може ускладнювати процес виконання.

Отже, зазначена проблема може бути вирішена шляхом одночасного вдосконалення правозастосування та законодавства. Так, доцільним є вдосконалення підходів до написання судових рішень в тих справах, виконання рішення по яким потребують врахування висновків суду. Одночасно потрібним є доповнення законодавства положенням про те, що суб'єкт владних повноважень має враховувати висновки суду, якщо виконання судового рішення цього потребує або ж це зазначено в судовому рішенні. Як аналогію варто взяти положення статті 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», яке визначає, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. На нашу думку, це сприятиме підвищенню ефективності виконання судових рішень.

Запровадження механізму прямого виконання судового рішення (*англ. direct judicial enforcement*)

На практиці мають місце випадки, коли орган державної влади не виконує судові рішення, відповідно до якого на останнього було покладено певний обов'язок. Прикладом може бути судові рішення, яким суд зобов'язав певний орган видати підприємству конкретний дозвільний документ чи здійснити інші дії. До запровадження судового контролю виконання таких судових рішень повністю залежало від воле-

виявлення керівника відповідного органу державної влади. Зокрема, державні виконавці мають вкрай обмежений набір інструментів для виконання подібних рішень.

Частково виправити ситуацію можна завдяки запровадженню механізму прямого виконання. Як зазначається в звіті Міжнародної Асоціації Верховних Адміністративних Юрисдикцій (*Internation Association of Supreme Administrative Jurisdiction*), суд може безпосередньо виконувати свої рішення, якщо їх зміст зрозумілий і не потребує будь-якого подальшого тлумачення. Це стосується судових рішень про визнання або проголошення індивідуального права разом із визначенням чітких адміністративних обов'язків чи варіанту поведінки для відповідача, (наприклад судові рішення про видачу ліцензії на будівництво). Австралія є яскравим прикладом цієї моделі.

Схожа модель діє в деяких Балканських країнах, таких як Албанія, Сербія, Боснія та Герцеговина. Законодавством цих країн передбачена можливість заміни судовим рішенням адміністративного акту, який не було прийнято державним органом для його виконання.

Запровадження відповідальності для членів колегіального органу за невиконання судового рішення

Проаналізовані нами випадки невиконання судових рішень свідчать, що забезпечення виконання судового рішення колегіальним органом залишається одним із найбільш проблематичних питань. Зокрема, чи не найбільш поширеними є випадки невиконання рішень адміністративних судів органами місцевого самоврядування. Типовою є ситуація, коли виконання судового рішення потребує прийняття органом місцевого самоврядування певного рішення, водночас, таке рішення або ж не включається в порядок денний для голосування, або ж не набирає достатньої кількості голосів.

Наразі державні виконавці та суд не мають дієвих заходів для того, аби вплинути на колегіальний орган або окремих його членів з метою виконання того чи іншого судового рішення. У переважній більшості випадків суди відмовляють в накладенні штрафів на керівників органів місцевого самоврядування, мотивуючим це тим, що відповідний голова ради не відповідає за персональні рішення, прийняті окремими його членами. Водночас, накладення штрафу на відповідний ОМС, як юридичну особу, теж не приносить практичної користі. Досвід застосування персональних штрафів в рамках судового контролю довів свою практичну дієвість в чималій категорії справ. Відтак, доцільно доповнити КАСУ положенням про те, що штраф за невиконання судового рішення також може бути застосовано і до членів колегіального органу. Зазначений механізм ефективно використовується в інших юрисдикціях, зокрема в Болгарії.

Проект ЄС "Право-Justice" надавав свої пропозиції до Проекту Закону № 7648 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення механізму судового контролю за виконанням рішень судів та процедури встановлення або зміни способу виконання судових рішень". Зокрема Проект ЄС "Право-Justice" рекомендує доповнити КАСУ положенням про те, що суд може застосувати штраф до членів колегіального органу, які в межах своїх повноважень не забезпечили виконання судового рішення. Також доцільно доповнити КАСУ положенням про необхідність зазначення у звіті анкетних даних членів колегіального органу, які в межах своїх повноважень не забезпечили виконання судового рішення (наприклад, голосували проти чи утримались щодо того чи іншого рішення).

Запровадження принципу добросовісності для виконання рішень суб'єктами владних повноважень

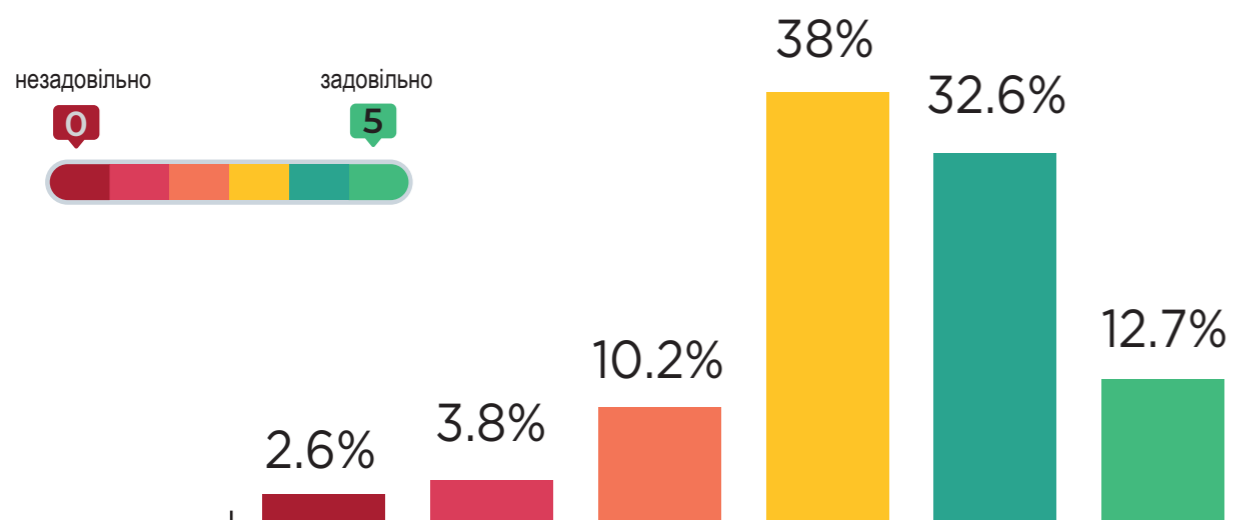
Принцип добросовісності має фундаментальне значення як для приватноправових, так і для публічноправових відносин. У випадках, коли законодавство містить прогалину або норма сформульована неоднозначно, застосування принципу добросовісності допомагає суду заповнити відповідну прогалину або ж обрати правильний спосіб тлумачення норми. Сфера виконання судових рішень не може бути винятком. Практичне запровадження принципу добросовісності шляхом доповнення законодавства положенням про цей принцип, а також шляхом застосування незаконодавчих інструментів (навчання для суддів та учасників виконавчого провадження, інформаційно-роз'яснювальна діяльність серед професійної спільноти) дало б можливість судам більш дієво реагувати на випадки мімікрії виконання судового рішення або ж вчинення дій, які суперечать судовому рішенню. Так, мімікрія є формою недобросовісного виконання судового рішення, коли суб'єкт владних повноважень вчиняє певні дії лише для створення видимості виконання судового рішення.

ДОДАТОК 1

Опитувальник державних виконавців щодо проблем невиконання рішень немайнового (зобов'язального) характеру, боржниками за якими є суб'єкти владних повноважень

Опитування державних виконавців було проведено у кінці 2021 року. В опитуванні взяло участь 2083 державних виконавці, що є безумовно показовою вибіркою, адже саме державні виконавці виконують судові рішення, що є предметом цього звіту⁴³. Відтак, досвід та оцінка державних виконавців дають змогу визначити як загальні тренди щодо невиконання цієї категорії судових рішень, так і окремі реперні точки щодо причин та шляхів розв'язання проблеми.

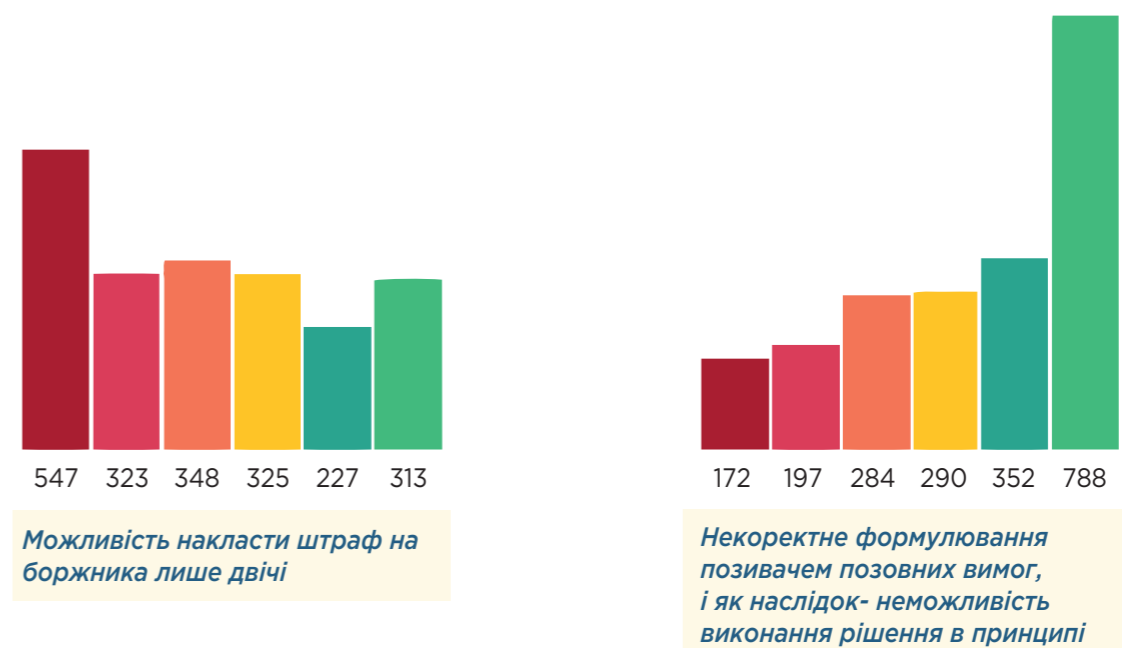
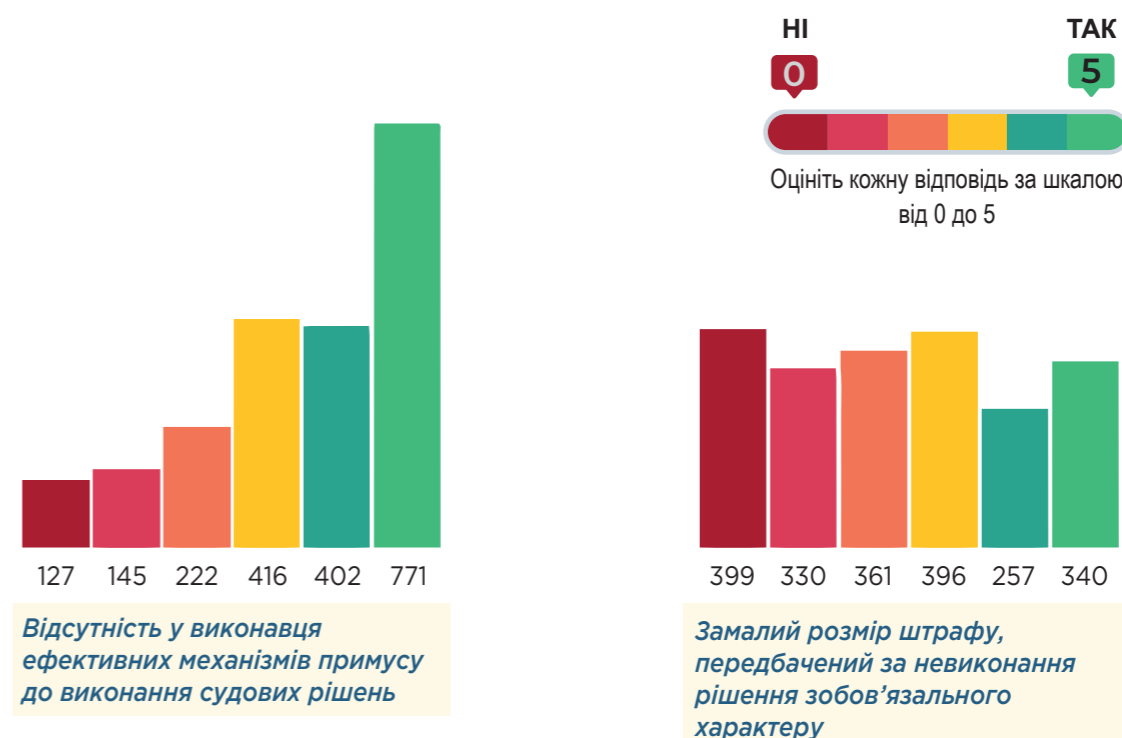
Як Ви оцінюєте загальний стан виконання рішень зобов'язального характеру?

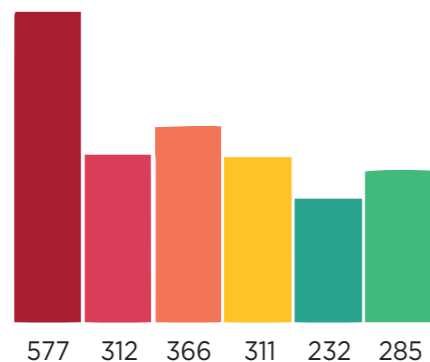


43 – Нагадаємо, що до опитувальника внесені питання щодо невиконання судових рішень (адміністративних, цивільних, господарських) зобов'язального характеру суб'єктами владних повноважень. Виконання зазначеної категорії рішень належить до виключної компетенції державних виконавців.

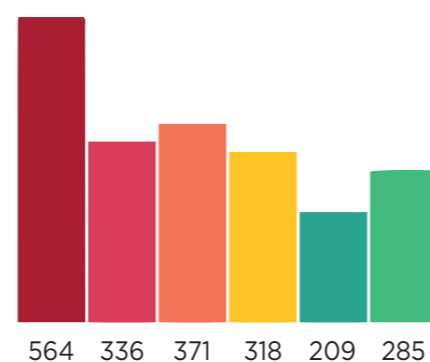
Як вбачається, оцінка державними виконавцями загального стану виконання зобов'язальних рішень – лише 12,7 відсотків оцінюють стан як задовільний, натомість 17 відсотків охарактеризували стан як незадовільний шляхом проставлення оцінок “2”, “1”, “0”. Абсолютна більшість державних виконавців (майже 71 відсоток) визначили середній рівень загального стану виконання зобов'язальних рішень. Слід зазначити, що так звані середні відповіді під час опитування є досить поширеним явищем, адже респонденти суб'єктивно налаштовані займати компромісну позицію.

Які, на Вашу думку, причини невиконання судових рішень зобов'язального характеру

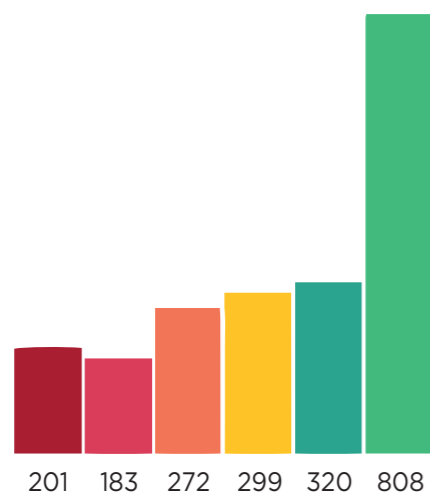




Відсутність судового контролю у цивільному та господарському судочинстві



Неефективний судовий контроль в адміністративному судочинстві



Неефективна робота правоохоронних органів

На думку респондентів:

- 1) відсутність у виконавця ефективних механізмів примусу до виконання судових рішень;
- 2) некоректне формулювання позовачем позовних вимог;
- 3) неефективна робота правоохоронних органів

займають “лідируючі” позиції серед основних факторів, що перешкоджають ефективному виконанню судових рішень зобов’язального характеру.

Заслужує на окрему увагу те, що державні виконавці не високо оцінили такі причини, як “можливість накладити штраф на боржника лише двічі” та “замалий розмір штрафу, передбачений за невиконання рішення зобов’язального характеру”, а значить, не відносять такі фактори до ключових. Можна зробити висновок, що, принаймні на думку державних виконавців, підняття штрафів та збільшення періодичності накладення штрафів не є панацеєю. Однак, для розуміння повної картини важливо додатково дослідити, чи не є такі відповіді наслідком неефективності процесу стягнення штрафів.

Також показовим є те, що лише четверта частина (оцінка ‘5’ і ‘4’) опитаних вважає судовий контроль в адміністративному судочинстві неефективним. З огляду на зазначене, інститут судового контролю має досить позитивне ставлення від державних виконавців та є дієвим. Окрім того, більшість державних виконавців не вважають істотною проблемою для виконання рішень зобов’язального характеру “відсутність судового контролю у цивільному та господарському судочинстві”, що корелюється із наведеною нами статистикою щодо відносно невеликої кількості таких судових справ у господарському та цивільному судочинстві⁴⁴.

44 – в адміністративних судах державні органи та державні підприємства є відповідачами приблизно в 76 % справ, в господарських судах – приблизно в 17 % справ, в місцевих загальних судах – приблизно в 0,38 % справ.

У відкритому запитанні щодо причин невиконання судових рішень зобов’язального характеру (окрім перерахованих та відображених вище), державні виконавці зазначали інші можливі причини. Для зручності зазначені виконавцями причини згруповані за певними ідентифікуючими ознаками:

причини, що належать до питань державної політики або макрорівня

введення економічно необґрунтованих підвищень різного роду виплат за відсутності достатнього фінансування державних органів, державних підприємств, установ та організацій з боку держави; недосконале законодавство (прогалини, колізії); низький рівень правосвідомості боржників (злісне ухилення від виконання, зловживання боржником владою, індиферентність керівників державних органів, що виступають боржником); відсутність фінансування в державному бюджеті у разі, якщо потрібні фінансові кошти для виконання рішення зобов’язального характеру;

причини, що виникають на рівні рішень, дій судів

винесення судових рішень, по яким заздалегідь зрозуміло про неможливість виконання; незрозумілість резолютивної частини рішення, яке підлягає виконанню; судом не визначений спосіб виконання судового рішення; скасування судами штрафів, винесених виконавцем під час виконання;

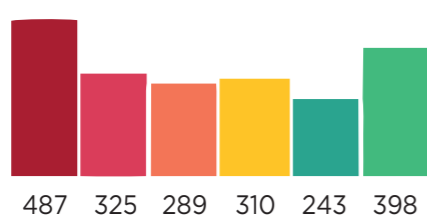
причини, що виникають в наслідок особливостей регулювання та складнощів безпосередньої організації примусового виконання таких рішень

складність в організації фактичного примусового виконання рішення зобов’язального характеру, що вимагають залучення спеціалізованих організацій (будівельних робіт, охороні майна, в інший спосіб визначений судовим рішенням); відсутність механізму організації виконання рішення без участі боржника; відсутність у боржника можливостей для усунення тих чи інших порушень та/або відсутність способу вчинення виконавчих дій; відсутність щоденного штрафування за невиконання судових рішень; відсутній чіткий алгоритм дій; недостатньо механізмів примусу у забезпеченні позову; відсутність взаємодії із стягувачем; в деяких випадках ситуації, де стягувач заважає проведенню виконавчих дій; неможливість (в певних випадках) перевірити виконання рішення; якщо боржником є юридична особа – санкції застосовуються до юридичної особи, а не до керівників, посадових осіб (тобто не до осіб, які безпосередньо відповідальні за прийняття рішень щодо виконання рішення суду); на виконання подаються рішення, які повинні виконуватися без участі ДВС, наприклад, зобов’язати надати дозвіл на розробку землеустрою, зобов’язати прийняти рішення, де відповідач – колегіальний орган; можливість оскарження боржником постанови про відкриття та, як наслідок, всіх інших процесуальних документів; необхідність запровадження досудового врегулювання; необхідність виключення терміну у статті 63 «Поважність причин невиконання рішення суду»; необхідність передбачити для виконання рішень зобов’язального характеру обмеження виїзду за кордон, керувати транспортним засобом; проблеми авансування, залучення спеціалістів; неналежна співпраця із іншими органами;

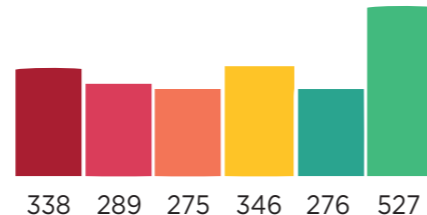
причини, пов’язані із безпосередньою діяльністю та умовами праці державних виконавців

низька мотивація державних виконавців; відсутність спеціалізованого захисту державного виконавця при виконанні рішень; велике навантаження на державного виконавця; відсутність транспортних засобів, бензину тощо.

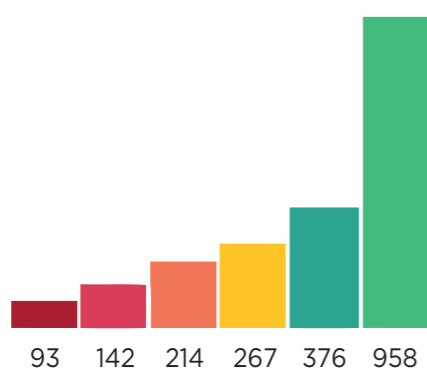
Оцініть, чи допомогли б наведені заходи змінити ситуацію з невиконанням судових рішень зобов'язального характеру.



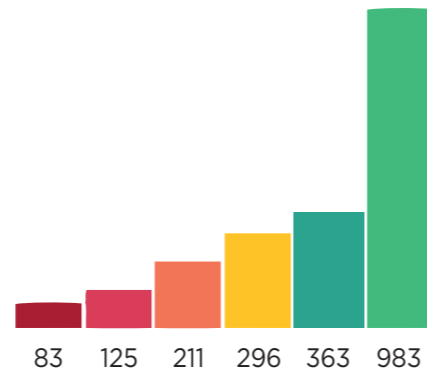
Можливість накладати штраф за невиконання рішення необмежену кількість разів



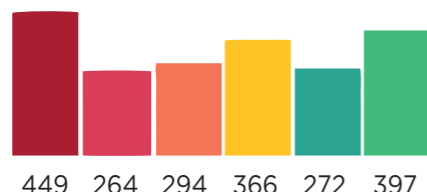
Збільшення розміру штрафу, передбаченого за невиконання рішення зобов'язального характеру



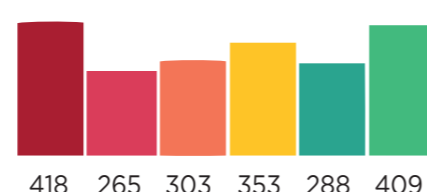
Запровадження альтернативного способу виконання рішення



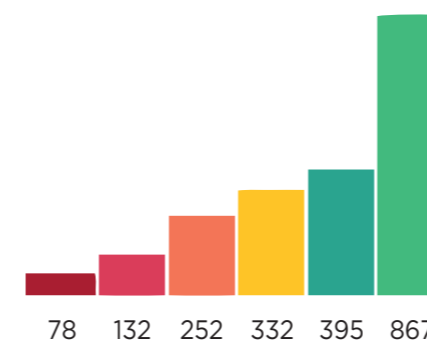
Якщо суд, присуджуючи майно в натурі, буде вказувати у рішенні вартість майна, яку належить стягнути з відповідача, на випадок якщо при виконанні рішення присудженого майна не буде в наявності



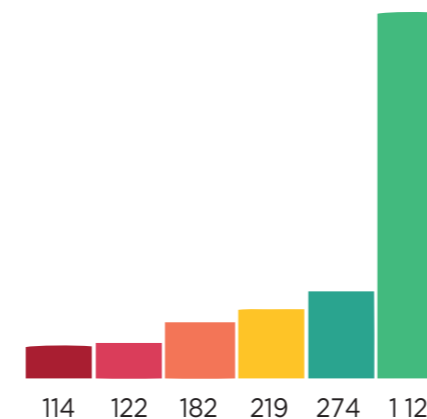
Запровадження судового контролю за виконанням рішення у цивільному та господарському судочинстві



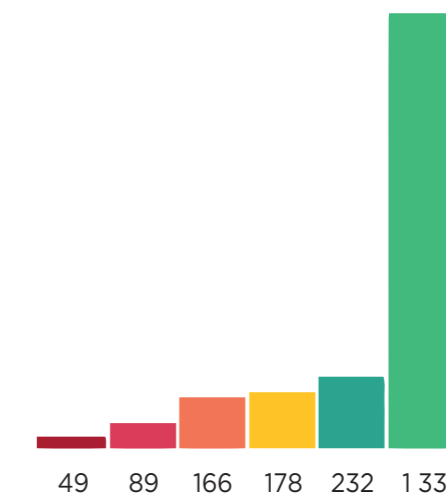
Запровадження судового контролю в адміністративному судочинстві в усіх справах, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень



Якщо суд, постановляючи рішення, яким на відповідача покладається виконання певних дій, не пов'язаних з передачею майна або грошових сум, буде в рішенні вказувати, що, у разі, якщо боржник не виконає рішення протягом встановленого строку, стягувач вправі виконати цю дію за рахунок відповідача, стягнувши з боржника необхідні витрати



Спрямування судового контролю не на виконавця, а на боржника



Можливість постановою виконавця (а не за ухвалою суду) обмежувати боржника / керівника боржника за такими категоріями рішень у виїзді за межі України



Запровадження інституту астренту - щоденного штрафу за невиконання судового рішення зобов'язального характеру

Як вбачається, державні виконавці вважають, що можливість власною постановою, а не за ухвалою суду, обмежувати боржника / керівника боржника (за такими категоріями рішень) у виїзді за межі України має найбільший потенціал покращити ситуацію із виконанням зобов'язальних рішень. Також більшість опитаних зацентрували на важливості спрямування судового контролю не на виконавця, а на боржника.

ЗМІСТ

Вступ

Предмет аналізу та методологія

Ключові висновки та рекомендації

Пасивне невиконання судових рішень

Практична неможливість виконання судового рішення та окремі питання зміни способу або порядку виконання судового рішення

Активне невиконання судового рішення

Висновки та рекомендації

Менш однозначної, але також суттєвої підтримки здобули заходи, що стосуються ролі та повноважень суду. Загалом, більшість виконавців позитивно оцінили такі можливі заходи:

- запровадження альтернативного способу виконання рішення;
- якщо суд, присуджуючи майно в натурі, буде вказувати у рішенні вартість майна, яке належить стягнути з відповідача, на випадок якщо при виконанні рішення присудженого майна не буде в наявності;
- якщо суд, постановляючи рішення, яким на відповідача покладається виконання певних дій, не пов'язаних з передачею майна або грошових сум, буде в рішенні вказувати, що у разі, якщо боржник не виконає рішення протягом встановленого строку, стягувач вправі виконати цю дію за рахунок відповідача, стягнувши з боржника необхідні витрати.

Як і в попередніх запитаннях респонденти не вважають, що збільшення розміру та періодичності (необмежена кількість) накладення штрафу є тими заходами, що можуть змінити ситуацію із невиконанням рішень зобов'язального характеру. Окрім того, такі можливі дії, як запровадження судового контролю за виконанням рішення у цивільному та господарському судочинстві, а також в адміністративному судочинстві в усіх справах, де відповідачем є суб'єкт владних повноважень, не трактуються опитаними виконавцями як такі, що можуть суттєво вплинути на існуючу проблему.

Насамкінець, варто відзначити, що думки опитаних виконавців розділились щодо доцільності запровадження інституту астренту – щоденного штрафу за невиконання судового рішення зобов'язального характеру. Трохи більше третини респондентів позитивно (оцінки 5,4) оцінили доцільність його запровадження, майже третина має достатньо нейтральну (оцінки 3,2) позицію, в той час як ще одна третина скептично ставиться до здатності інституту астренту допомогти у подоланні існуючої проблеми.

У відкритому запитанні щодо інших (крім перелічених вище) заходів, здатних сприяти виконанню судових рішень зобов'язального характеру з боку державних органів, висловлено ряд наступних пропозицій, що можна умовно поділити на загальні та такі, що стосуються процедур виконавчого провадження та забезпечення державних виконавців.

До загальних заходів можна віднести:

- підвищення ефективності інституту кримінальної відповідальності за невиконання рішення суду, а також адекватна та професійна робота правоохоронних органів;
- стимулювання добровільного виконання судових рішень із забезпеченням дії принципу незворотності виконання, а також негативного репутаційного впливу для посадових осіб/органів, які не виконують судові рішення;
- усунення мораторіїв, які перешкоджають виконанню рішень зобов'язального характеру з боку державних органів, підприємств, установ;
- належне фінансування державних органів, а також зміни законодавства щодо належного перерахування та виплати коштів, та обов'язкового виділення коштів для виконання рішень судів;
- дієвість дисциплінарної відповідальності посадових осіб (реальне відсторонення);

- позбавлення права займаної посади, звільнення з посади посадової особи органу/підприємства, яка повинна була забезпечити виконання рішення зобов'язального характеру);
- впровадження процедур перегляду провозастосовчої практики державних органів за результатами формування судової практики з окремих категорій справ;
- злагоджена співпраця органів виконавчої служби з правоохоронними органами та судом;
- запровадження адміністративної відповідальності до посадової особи органу/підприємства, яка повинна була забезпечити виконання рішення зобов'язального характеру у вигляді суспільно-корисних робіт, адміністративного арешту;
- чітке викладення резолютивної частини рішення або роз'яснення способу виконання у рішенні;
- додаткові судові рішення;
- врахування судом при прийнятті рішення всіх тонкощів та фізичної можливості сторін та виконавця подальшого виконання прийнятого рішення.

До заходів, що стосуються ефективності виконавчого провадження та забезпечення державних виконавців, можна віднести:

- додаткові обмеження (керування транспортним засобом, право на пльовання) для посадових осіб/керівників за такими категоріями за постановою виконавця;
- можливість звернення стягнення на особисті кошти та майно керівника;
- можливість приватним виконавцям виконувати рішення, за якими боржниками є державні та комунальні підприємства, рішення, за якими стягувачами є держава, державні органи;
- запровадження місячного терміну для добровільного виконання рішення без стягнення виконавчого збору;
- єдина практика виконання зобов'язальних рішень, чітко сформульовані дії в інструкції;
- можливість самостійного виконання рішень зобов'язального характеру державним виконавцем;
- реальна можливість заміни способу виконання;
- формування повідомлення про вчинення кримінального правопорушення у межах АСВП або ж відповідної постанови у АСВП;
- можливість винесення у АСВП в межах будь-якого провадження постанови про накладення штрафу на боржника чи стягувача, чи інших осіб, за невиконання вимог державного виконавця чи за порушення норм ЗУ «Про виконавче провадження»;
- можливість винесення у АСВП безпосередньо державним виконавцем (без звернення до суду) постанови про примусове проникнення до житла боржника, постанови про розшук боржника, постанови про привід боржника тощо, з можливістю підписання за допомогою КЕП та автоматичною передачею електронного документа до відповідного органу для виконання;

- ▶ реальна можливість списання коштів з арештованих рахунків, примусового проникнення до приміщень боржника з метою вилучення та передачі визначених предметів згідно з рішенням суду без участі боржника із залученням правоохоронних органів;
- ▶ встановлення переліку організацій, які будуть виконувати рішення суду примусового характеру за постановою виконавця;
- ▶ можливість накладення арешту на майно та кошти за допомогою кваліфікованого електронного підпису (КЕП);
- ▶ запровадження Реєстру боржників щодо рішень немайнового характеру;
- ▶ скасування судового збору для наведеної категорії справ (розмір судового збору частіше перевищує розмір штрафу);
- ▶ підвищення авторитету державної виконавчої служби;
- ▶ висока мотивація виконавців;
- ▶ належне матеріально-технічне забезпечення (наявність службового транспортного засобу, пального, паперу);
- ▶ зменшення навантаження на державних виконавців (на виконанні в одного працівника перебуває 1000 відкритих проваджень, десятки адвокатських запитів, на які потрібно надати відповідь в п'ятиденний термін, і 8000 грн заробітної плати на посаді головного державного виконавця з 10-річним стажем державної служби і фактично **1,25%** виконавчого збору від стягнутої суми, з яких **19%** перерахується на податок з доходів фізичних осіб).