



European
Social
Charter



Funded by
the European Union



PRAVO-JUSTICE



EXPERTISE
FRANCE
GROUPE AFD

ПІДСУМКОВИЙ ДОКУМЕНТ

ДІАЛОГУ «СОЦІАЛЬНА РЕФОРМА ТА СУДОВІ РІШЕННЯ»

31 березня 2025 року

Захід відбувся за підтримки проєктів Ради Європи “Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду”, “Посилення соціального захисту в Україні” та Проєкту ЄС “Право-Justice”.

За підтримки проєктів Ради Європи “Підтримка судової влади України в умовах війни та післявоєнного періоду”, “Посилення соціального захисту в Україні” та Проєкту ЄС “Право-Justice” у співпраці із Аспен Інститут Київ відбувся модерований Діалог на тему “Соціальна реформа та судові рішення”.

Під час Діалогу учасники обговорили комплексну проблему значного обсягу невиконаних судових рішень в сфері соціального захисту, можливі шляхи законодавчих та інституційних змін для зменшення боргу держави за судовими рішеннями в сфері соціального захисту, можливі підходи до комунікації суспільству необхідності кардинального перегляду соціальної політики та адаптації її до сучасних умов.

У заході взяли участь представники та представниці різних сфер: судді Конституційного Суду України, Верховного Суду та адміністративних судів, представники Пенсійного фонду України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, народні депутати України, правники, економісти, правозахисники, науковці, представники громадянського суспільства та адвокати.

Комітет міністрів Ради Європи неодноразово підкреслював, що невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів є вагомим і триваючим структурним недоліком для України протягом багатьох років. Вперше Європейський суд з прав людини відзначив цю проблему ще у 2001 році у рішенні по справі “Кайсин та інші проти України”. Попри те, що ЄСПЛ вказав на цю проблему більше 20 років тому назад, сфера соціального забезпечення не була предметом системної реформа, а необґрунтована державна політика провокували хвилі судових рішень.

Накопичення заборгованості за судовими рішеннями призвело до того, що в 2017 році Велика палата ЄСПЛ ухвалила рішення у справі “Бурмич та інші проти України”, об’єднавши її з 12 143 іншими справами, що стосуються невиконання судових рішень в Україні, і передала їх на розгляд Комітету міністрів Ради Європи.

Зазначені справи передано для обробки в рамках заходів загального характеру, передбачених пілотним рішенням у справі “Юрій Миколайович Іванов проти України”, та моніторингу реформ, які має здійснити Україна для визначення найкращого способу вирішення виявлених проблем.

Попри це, ще рано стверджувати, що Україна досягла суттєвого прогресу у проведенні необхідних структурних реформ, забезпечила виконання рішень у цій та інших групах справ і усунула системні чинники накопичення заборгованості за невиконаними судовими рішеннями.

З метою забезпечення сталості та продовження діалогу щодо вирішення системної проблеми невиконання судових рішень у сфері соціального захисту, в цьому документі узагальнено ключові ідеї учасників. Вони можуть бути враховані під час формування державної політики у відповідній сфері.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД СПІЛЬНИХ ПОЗИЦІЙ УЧАСНИКІВ ДІАЛОГУ:

1. Стрімке зростання заборгованості за невиконаними судовими рішеннями у справах, пов’язаних із соціальним захистом, становить суттєву загрозу для макроекономічної стабільності та збалансованої бюджетної політики. Крім того, систематичне невиконання десятків тисяч рішень про нарахування пенсійних і соціальних виплат підриває принцип верховенства права, перетворюючи гарантії судового захисту на ілюзію.

2. Основною причиною виникнення та накопичення заборгованості за невиконаними судовими рішеннями у сфері соціального захисту є економічно необґрунтоване законодавство та відсутність довгострокової державної політики, що враховує макроекономічні умови, бюджетні прогнози, а також демографічну й соціальну ситуацію в країні.
3. Існуюча система соціальних прав і захисту формувалася фрагментарно – під впливом політичної кон'юнктури, а не як результат послідовної державної політики. Унаслідок цього вона не відповідає принципам соціальної справедливості та балансу інтересів отримувачів соціального захисту, і вже з перших років незалежності потребувала ґрунтовного перегляду.
4. Такий стан призводить до того, що держава не має можливості профінансувати всі види соціального захисту, навіть якщо борг стягнуто в судовому порядку. Однотипні справи щодо соціального забезпечення складають більше ніж половину всіх справ, що розглядаються адміністративними судами, що спричиняє надмірне навантаження на судову систему та додаткові витрати Пенсійного фонду України і інших суб'єктів на адміністрування боргу. Системне невиконання десятків тисяч судових рішень підриває авторитет судової влади та знижує рівень довіри до правосуддя.
5. Перш за все, у процесі оновлення чинної моделі соціального захисту необхідно визначити її фундаментальні засади та принципи, а також сформувати єдине розуміння базових понять у цій сфері. Зокрема, йдеться про тлумачення таких термінів, як “пільга”, “привілей”, “право”, “конституційне право” в аспекті соціального захисту, а також про визначення меж дискреційних повноважень держави щодо їх регулювання. Домогосподарство, а не окрема особа, має стати базовою одиницею для оцінки права на соціальну допомогу. При розрахунку соціальних виплат, субсидій або допомоги перш за все має братися до уваги сукупний дохід, склад і потреби всього домогосподарства. Такий підхід дозволить зменшити зловживання та зробити соціальну підтримку більш адресною, ефективною і справедливою.
6. Зволікання з проведенням системної реформи сфери соціального забезпечення призводить до накопичення заборгованості, зростання кількості невиконаних рішень, звернень до ЄСПЛ та інших негативних наслідків. За таких умов реформа сфери соціального захисту має враховувати не лише поточну ситуацію, але й передбачати інструменти для вирішення проблеми накопиченої заборгованості та забезпечувати оперативне реагування на зміни в соціальній сфері та фінансових спроможностях держави.

ПОЗИЦІЇ ЗА КАТЕГОРІЯМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА:

Уряд, представники виконавчої гілки влади (Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Пенсійний фонд України)

- Представники виконавчої гілки влади одноставно наголошують на фінансових обмеженнях, що унеможливають повне виконання наявного залишку судових рішень у сфері соціального захисту. На їхню думку, ці рішення часто не узгоджуються з реальними можливостями бюджету та не враховують поточних фінансових реалій. Зокрема, учасники підкреслили, що в умовах обмежених ресурсів додаткові видатки на виконання судових рішень змушують державу фінансувати одні категорії виплат за рахунок інших, що створює ризики соціальної несправедливості.

- Представники органів виконавчої влади наголосили, що, за їхніми оцінками, переважна більшість судових рішень стосується не соціально вразливих громадян чи малозабезпечених верств населення, а спеціальних категорій пенсіонерів — зокрема, військовослужбовців, суддів і ліквідаторів наслідків аварії на ЧАЕС. На їхню думку, така ситуація спричиняє дисбаланс у системі пенсійного забезпечення, що є наслідком недосконалої чинної системи соціальних гарантій. Представники міністерств підкреслили необхідність критичного переосмислення існуючої системи соціальних прав і гарантій — як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Результатом цього має стати ухвалення Соціального кодексу, який визначатиме, що є базовим правом, а що — додатковою пільгою чи привілеєм, реалізація яких залежатиме від фінансових можливостей держави і які за певних умов можуть бути переглянуті.

Було висловлено занепокоєння, що в нинішньому вигляді система соціальних гарантій та правове регулювання суперечать усталеним європейським підходам. Серед бар'єрів для проведення реформи названо ризики визнання запроваджених змін неконституційними, як це вже неодноразово траплялося під час спроб держави переглянути підходи до окремих пенсій чи соціальних виплат. Це пов'язано з побоюваннями порушення принципу неприпустимості звуження прав при ухваленні нових законів. При цьому наголошено, що критерії, за якими суди оцінюють правомірність таких змін, потребують більшої чіткості та визначеності.

Народні депутати

- Було висловлено позицію, що в умовах чинної системи соціального забезпечення деякі судові рішення, хоча й є законними, можуть сприйматися як несправедливі з огляду на розподіл бюджетних ресурсів — насамперед через ризик порушення прав більш соціально вразливих верств населення. За наявності обмеженого бюджетного фінансування виконання таких рішень щодо окремих видів пенсій може поставити під загрозу забезпечення соціальних виплат іншим категоріям отримувачів.
- Неодноразово порушувалося питання про необхідність перегляду підходів до тлумачення положень Конституції України, зокрема статті 22, буквально застосування якої у чинному тлумаченні ускладнює ефективне реформування законодавства у сфері соціального захисту. Такий підхід створює ризик сприйняття будь-яких нових моделей соціальної політики в світлі існуючого підходу до застосування цієї статті, як звуження вже наданих прав, навіть якщо йдеться про їх перегляд з огляду на фінансову спроможність, а не скасування як таке.
- Було наголошено на важливості зміни суспільного ставлення до соціальної політики, яка має бути в першу чергу спрямована на відновлення самостійності українців. Серед запропонованих кроків — перезавантаження закону про соціальні гарантії відповідно до статті 48 Конституції України, введення поняття “домогосподарства”, пенсійна реформа, реформа ЄСВ та ПФО.

Конституційний Суд України, Верховний Суд, адміністративні суди

- Представники судової гілки влади наголошували на принциповій позиції щодо обов'язковості виконання судових рішень. Було однотайно підкреслено, що обговорення можливості “не виконувати” рішення є неприпустимим з огляду на фундаментальний принцип верховенства права. Позиція представників суддівського корпусу полягає в тому, що судді лише застосовують чинне законодавство до спірних правовідносин і не мають ані можливості, ані повноважень оцінювати спроможність держави виконати те чи інше су-

дове рішення. Зокрема, було підкреслено, що відповідальність за неможливість забезпечити повне та своєчасне виконання судових рішень лежить на законодавчій та виконавчій владі, які через відсутність економічно та соціально обґрунтованої державної політики створили неузгоджену систему соціальних гарантій, що, в свою чергу, призвело до виникнення значної кількості судових рішень та виникнення заборгованості за ними.

- Було висловлено думку про необхідність розрізнення основоположних прав та додаткових пільг чи привілеїв, які відповідно до підходів ЄСПЛ, на відміну від основоположних прав, можуть бути переглянуті залежно від фінансових спроможностей держави. Зокрема, такий підхід вже простежується в практиці Конституційного Суду України останніх років, де враховуються фінансові можливості держави, і допускається певне обмеження прав, якщо це не порушує сутність права і не стосується основоположних прав.

Експерти, економісти, правозахисники

- Було визнано, що чинна солідарна система соціального забезпечення є спадком радянського підходу до перерозподілу ресурсів серед соціально вразливих верств населення. У сучасних умовах ця система створює постійну соціальну напругу та нерівність. Запропоновано перехід до нової моделі – прозорі, адресної та фінансово відповідальної, де отримувачем соціального захисту буде, перш за все, домогосподарство, яке опинилося в складних життєвих умовах, а не окрема особа.
- Було зазначено, що існуюча вже багато років практика відкладеного або вибіркового виконання судових рішень дозволяє державі зменшувати видатки. Ця система змушує громадян звертатися до суду за захистом своїх прав, але лише найактивніших, готових покрити судові витрати та подавати позови про перерахунки чи стягнення заборгованості, в той час як решта, маючи обмежений доступ до правової допомоги, не можуть захистити свої права.
- Учасники дискусії звернули увагу на неефективну практику в роботі державних органів у сфері пенсійного та соціального захисту, що полягає в 100% оскарженні всіх судових рішень, які винесені не на користь держави, навіть за умови, коли спір є очевидним і не має підстав для оскарження. Така практика безперспективного оскарження рішень призводить до додаткового навантаження на суди та витрат на адміністрування заборгованості. Теж саме стосується і оскаржень, які мають місце в процесі примусового виконання судових рішень.
- Також було висловлено думку, що примусові механізми виконання рішень у сфері соціального захисту за відсутності необхідних коштів у бюджеті породжують лише додаткові витрати та тягар для адміністрування, однак не призводять до реального виконання рішень та відновлення порушених прав.
- Наголошувалось на необхідності реформування державної політики в сфері соціального захисту, як через зміни в законодавстві, включаючи Конституцію, так і на рівні суспільного сприйняття того, чим є соціальна справедливість.

ПРОПОЗИЦІЇ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ДІАЛОГУ

1. **Активізувати процес формування єдиної соціальної рамки уніфікації та систематизації законодавства в сфері соціального захисту (Соціального кодексу)**
 - Продовжити роботу над підготовкою та прийняттям Соціального кодексу України як нормативної основи для переосмислення соціальної політики. Учасники Діалогу від-

значали потребу в систематизації норм, уніфікації понять та підходів до надання соціальних виплат, а також у визначенні та систематизації соціального законодавства, яке наразі залишається фрагментарним.

- Чітко визначити у законодавстві категорії соціальних прав, пільг і привілеїв та їх розмежування, що дозволить забезпечити прозорість, передбачуваність рішень.
- Передбачити в майбутній соціальній політиці гнучкі інструменти реагування на кризові обставини, зокрема воєнний стан, із фокусом на адресну допомогу та пріоритетну підтримку найбільш уразливих груп населення.

2. Провести професійне обговорення конституційного контексту соціальних прав

- Проаналізувати чинну практику тлумачення статті 22 Конституції України в контексті соціальної політики, зокрема — як формуються висновки про “звуження прав” і які наслідки це має для здатності держави адаптувати соціальні зобов’язання.
- Враховуючи позиції Конституційного Суду України, правозахисників та урядовців, обговорити можливість доктринального або нормативного уточнення сутності соціальних прав, аби забезпечити баланс між гарантіями та стійкістю системи.

3. Розглянути шляхи поетапного врегулювання заборгованостей

- Запровадити дієві тимчасові механізми реструктуризації невиконаних судових рішень з пріоритетом для найбільш соціально вразливих осіб. Можливими інструментами можуть бути графіки виплат, альтернативні форми компенсації за згодою стягувача (наприклад, цінні папери), часткова монетизація або адресна допомога. Зокрема, в межах однієї соціальної групи черговість виконання рішень за відповідною категорією справ може визначатись залежно від доходу та матеріального становища домогосподарства.
- Переглянути існуючі підходи до механізмів примусового виконання судових рішень в сфері соціального захисту та до судового контролю за невиконанням рішень, взявши до уваги той факт, що накладення штрафу на уповноваженого представника Пенсійного фонду породжує ще один додатковий борг для державного бюджету та не призводить до реального виконання судового рішення щодо якого вживаються заходи з судового контролю.
- Вдосконалити інструменти суду через впровадження дієвих інститутів розстрочки, відстрочки, а також зміну способу чи порядку виконання судових рішень для випадків, коли на стадії ухвалення судового рішення стає очевидним ризик його невиконання.
- Передбачити підстави для застосування медіації чи інших альтернативних способів врегулювання заборгованості беручи до уваги індивідуальні фактори (наприклад компроміс за аналогією того, що мав місце в сфері оподаткування)

4. Комунікація з суспільством щодо соціальної реформи

- Підготувати відкриту публічну роз’яснювальну кампанію про суть соціальних реформ, виклики, з якими стикається система, та адвокацію шляхи до її справедливого оновлення.

- У комунікації соціальної реформи акцентувати не лише на фінансових показниках, а й на принципах справедливості — пояснюючи, чому вибіркове надання пільг може посилювати нерівність, і як нові підходи допоможуть підвищити довіру до держави.

5. Забезпечити стабільну інституційну взаємодію між гілками влади

- Сформувати постійну платформу для міжсекторального діалогу щодо соціальної політики і виконання судових рішень із залученням представників усіх гілок влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів.
- Запровадити регулярний формат стратегічного прогнозування соціальних наслідків нормативних ініціатив, який би враховував не лише бюджетні, але й правові та етичні аспекти.

ПОТЕНЦІЙНІ ТЕМИ ДЛЯ НАСТУПНИХ ДІАЛОГІВ

Учасники підкреслили важливість того, щоб наступні обговорення відбувалися не лише на рівні виявлення проблем, а й на основі підготовлених аналітичних матеріалів, напрацьованих підходів або проєктів нормативних рішень. Це дозволить перейти від діагностики — до пошуку реальних механізмів втілення змін.

Можливі теми наступних Діалогів:

1. Соціальний кодекс України: структура, принципи, дорожня карта підготовки (на основі концепції або структури документа)
2. Альтернативні механізми виконання залишку судових рішень у соціальній сфері та вирішення питань відстрочки чи розстрочки виконання окремих судових рішень вже на етапі ухвалення
3. Медіація та пошук компромісу, як можливий інструмент скорочення кількості невиконаних судових рішень (на основі моделі реструктуризації, відстрочки, розстрочки зміни способу чи порядку виконання)
4. Застосування механізмів медіації та фінансового компромісу при врегулювання заборгованості за судовими рішенням у справах про соціальний захист
5. Модернізація пенсійної системи: від солідарної до справедливої (на основі проєктів змін або моделей трансформації системи пенсійного забезпечення)
6. Конституційний вимір соціальної політики: правове тлумачення і практика (після підготовки фахової позиції або узагальнення судової практики КСУ та ЄСПЛ)
7. Соціальна політика в умовах кризи: механізми адаптації та пріоритизації (з акцентом на адресність, гнучкість і досвід інших країн у кризових періодах)
8. Економічне прогнозування та якісне оцінка фінансових наслідків законодавчих ініціатив в сфері соціального захисту: як створити сталий механізм впливу на процес ухвалення рішень (на основі розроблених пропозицій до методології або моделей впровадження)
9. Комунікація соціальних реформ: як говорити з громадянами про складні, але необхідні зміни (на основі проєкту комунікаційної стратегії або кампанії з публічного роз'яснення)