

**ВИСНОВОК**  
**на проект Закону України**  
**«Про гарантії держави щодо виконання рішень суду»**  
**(реєстр. № 7562 від 14.01.2011 року, внесений**  
**Кабінетом Міністрів України)**

У проекті встановлюються гарантії держави щодо виконання рішень суду щодо стягнення коштів з державних органів, державних підприємств, установ та організацій, а також з юридичних осіб, примусова реалізація майна яких заборонена. При цьому його прийняття, на думку суб'єкта законодавчої ініціативи, має дозволити запровадити ефективні засоби юридичного захисту, які би забезпечили адекватний та достатній захист від невиконання або затримки у виконанні рішення національного суду, за виконання якого вона несе відповідальність відповідно до принципів, встановлених практикою Європейського суду. Необхідність у прийнятті цього Закону впливає також з рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України».

Розглянувши проект, вважаємо за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

1. Назва проекту «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» не відповідає його змісту, оскільки у ньому йдеться не про гарантії виконання вказаних рішень, а про особливий порядок їх виконання, відмінний від загального порядку, встановленого Законом України «Про виконавче провадження».

Причому такий порядок встановлюється проектом не лише щодо рішень суду, а і щодо інших виконавчих документів, визначених Законом України «Про виконавче провадження». До яких, зокрема, згідно з його ст. 3 відносяться: виконавчі написи нотаріусів; опротестовані нотаріусом векселі, крім векселів, опротестованих у недатуванні акцепту; постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом; рішення органів державної влади, прийняті з питань володіння і користування культовими будівлями та майном; постанови державного виконавця про стягнення виконавчого збору, витрат на проведення виконавчих дій та накладення штрафу тощо. Вважаємо, що для виконання цих документів не варто

застосувати передбачений цим проектом порядок. У зв'язку з цим у проекті доцільно обмежитися його поширенням лише на виконання рішень суду або чітко визначити перелік виконавчих документів, які виконуються за правилами цього Закону.

Крім цього, у проекті йдеться не про гарантії виконання всіх рішень суду та виконавчих документів, а лише про порядок виконання тих із них відповідачами (боржниками) за якими є державні органи, державні підприємства, установи, організації, юридичні особи, примусова реалізація майна яких заборонена законодавством. Зазначимо, що управління не підтримує поширення дії цього Закону на всі державні підприємства, оскільки згідно з ст. 75 Господарського кодексу України держава та орган, до сфери управління якого входить державне комерційне підприємство, не несуть відповідальності за його зобов'язаннями, крім випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами. Винятком, за яким держава відповідає за зобов'язаннями державного підприємства, є казенне підприємство. У зв'язку з цим назву проекту слід уточнити на «Про виконання рішень суду, відповідачами за якими є державний орган, установа, організація, казенне підприємство», а у разі поширення його дії на виконавчі документи – «Про виконання рішень суду та деяких виконавчих документів, відповідачами (боржниками) за якими є державний орган, установа, організація, казенне підприємство». Зміни, пов'язані з цим зауваженням, потрібно внести також до інших відповідних положень проекту, зокрема, до його ст. 2.

Звертаємо увагу на те, що проект складається лише з 7 статей, якими регулюються особливості виконання судових рішень щодо окремих відповідачів, тобто по суті особливості виконавчого провадження. У зв'язку з тим з метою забезпечення системності законодавства, яке, зокрема, виключає множність законодавчих актів щодо регулювання однакових суспільних відносин, пропонуємо викласти розділ I «Особливості виконання рішень суду» як доповнення відповідним новим розділом Закону України «Про виконавче провадження».

2. Згідно з ст. 2 проекту, заборонаю примусової реалізації майна, яка дозволяє поширити дію цього Закону на юридичну особу, є заборона відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, з використанням яких юридичні особи провадять виробничу діяльність, а також акцій (часток, паїв), що належать державі і передані до їх статутного фонду. Отже, у цих юридичних осіб залишається інше майно, за рахунок реалізації якого можуть бути виконані рішення суду. Виходячи з цього, Головне управління пропонує уточнити у цій статті те, що проект поширюється на них (а також на казенні підприємства) за умови, якщо вони у зв'язку з заборонаю на примусову реалізацію їх майна у виконавчому провадженні, не можуть за рахунок іншого належного ним майна виконати відповідні судові рішення, що фактично передбачено у ст. 4 проекту.

3. Згідно з ст. 3 проекту виконання рішень суду про стягнення коштів з державного органу покладається на Державну казначейську службу України. Не заперечуючи проти цього, пропонуємо доповнити проект внесенням відповідних змін до частини 2 ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження», а також до тих положень Бюджетного кодексу України, які визначають функції державного казначейства. Крім цього, у цій статті необхідно визначитися з черговістю виконання відповідних рішень, а також з тим, що робити у випадку, якщо судові рішення не буде виконано у встановлений частиною 4 цієї статті тримісячний строк. Аналогічне за змістом зауваження стосується і відповідного положення ст. 4 цього проекту. Взагалі вважаємо необхідним доповнити проект положеннями щодо формування бюджетної програми для забезпечення виконання рішень суду.

4. У частині 3 ст. 4 проекту слід врахувати, що за правилами законодавчої техніки у тексті закону не робляться відсилки до конкретних пунктів, частин та статей інших законів. Бажано також уточнити зміст частини 4 цієї статті, оскільки, на нашу думку, відсутність необхідних документів та коштів є перепорою для перерахування коштів на рахунок Державної виконавчої служби. На нашу думку, заміна стягувача на Державну казначейську службу України (частина 7 цієї статті) має відбуватися протягом десятиденного строку не з дня отримання повідомлення про виплату ним коштів, а з дня отримання цих коштів особою, на користь якої винесено судові рішення. Крім цього, нормою про заміну стягувача у цьому випадку слід доповнити Закон України «Про виконавче провадження», зокрема, її ст. 8. Сумнівним, з точки зору забезпечення рівності прав всіх стягувачів перед законом є окреме визначення розмірів компенсації за невиконання судових рішень у порядку, передбаченому у ст. 5 проекту, за умов відсутності такої компенсації для інших стягувачів.

5. Викликають критичне ставлення приписи, вміщені до розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту. Насамперед, це стосується запропонованих проектом змін до Законів України «Про міліцію», «Про прокуратуру», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про пожежну безпеку», «Про захист рослин», «Про жертви нацистських переслідувань», «Про соціальний захист дітей війни», «Про трубопровідний транспорт», Основ законодавства України про культуру, Гірничого закону України, які не мають безпосереднього відношення до предмету проекту. Їх включення до проекту суперечить частині 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою в розділ «Перехідні положення» проекту включаються зміни до інших законів, необхідні для реалізації положень поданого законопроекту. У зв'язку з цим пропонуємо виключити з проекту внесення змін до вказаних законів.

Крім цього, слід звернути увагу на таке. Зазначені у Перехідних положеннях пропозиції передбачають скасування конкретизованих обсягів соціальних гарантій (знижки за житло і комунальні послуги, розміри грошової винагороди, надбавки до пенсій тощо) працівникам міліції, прокуратури, державної пожежної охорони, медичним працівникам та працівникам культури, гірникам, постраждалим від Чорнобильської аварії громадянам, ветеранам війни та праці, дітям війни, жертвам нацистських переслідувань та ін., які закріплені спеціальними Законами.

Запропонований замість цього порядок надання і визначення розмірів вказаних пільг за рішенням Кабінету Міністрів України, на нашу думку, є порушенням принципів верховенства права - принципу пропорційності, забезпечення правових очікувань, правової певності, а також права захисту.

На цих засадах стверджуються ознаки функціонування правової держави, верховенства права, надійності, передбачуваності, недискримінації, доцільності (обґрунтованості), процедурної справедливості, своєчасності та професіоналізму. Прийняття підзаконних рішень у наш час не забезпечене достатньо відкритою процедурою і доступністю для широкого загалу громадян, яких вони стосуються. Запропонований порядок також суперечить визначеній у Законі України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» вимозі щодо встановлення законами основних державних соціальних гарантій, до яких належать також розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат (стаття 17 Закону).

У цьому зв'язку важливо також зазначити, що при ініціюванні перегляду умов здійснення соціального захисту в Україні слід виходити із конституційних положень щодо невідчужуваності і непорушності прав людини (ст. 21) та недопустимості звуження їх змісту і обсягу при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ст. 22).

Крім того, рівень юридичної сили актів органів виконавчої влади значною мірою поступається нормам Законів, оскільки Конституцією України встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19). Переведення визначення умов соціального забезпечення на рівень органів, які повинні забезпечувати виконання законодавчих рішень, призведе до порушення стабільної і передбачуваної системи прав громадян та знизить гарантії їх реалізації.

З огляду на зміст запропонованих положень звертаємо увагу на неодноразові заперечення Конституційним Судом України ініціатив щодо скасування, призупинення чи інший перегляд наданих законами прав громадян у соціальній сфері. Зокрема, Суд зазначив, що утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава окремими законами України встановила певні соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є

складовою конституційного права на соціальний захист і юридичними засобами здійснення цього права, а тому відповідно до частини другої статті 6, вони є загальнообов'язковими, однаковою мірою мають додержуватися органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань щодо окремих осіб ставить громадян у нерівні умови, підриває принцип довіри особи до держави, що закономірно призводить до порушення принципів соціальної, правової держави. (пункт 3.2 Рішення у справі про соціальні гарантії громадян 9 липня 2007 року N 6-рп/2007).

Варто підкреслити, що передбачаючи можливість «ревізії» прав осіб, зокрема, громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, законодавець чітко визначив процедуру зміни пільг та компенсацій, встановлених Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Статтею 71 зазначеного закону визначено, що дія його положень не може призупинятися іншими законами, крім законів про внесення змін до цього Закону.

Відповідно до пунктів 1 та 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: «права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, ...». Крім того, держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ч. 5 ст. 17 Конституції України).

Кабінет Міністрів України повноважний вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечувати проведення політики, зокрема, у сфері соціального захисту (пункти 2, 3 ст. 116 Основного Закону України). Зазначене свідчить, що Кабінет Міністрів України не наділений повноваженнями щодо встановлення розмірів соціальних пільг та стандартів. Натомість законопроект «легалізує» втручання Кабінету Міністрів України у сферу виключної компетенції законодавця всупереч положенням ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 19, п. 3 ч. 1 ст. 85, п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Отже, якщо порядок надання соціальних гарантій та пільг є сферою компетенції Кабінету Міністрів України, яку він реалізує через підзаконне регулювання, то права на соціальні пільги та розмір таких пільг повинні визначатися виключно законом.

6. Змінами до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» пропонується надати Уряду повноваження забороняти примусову реалізацію майна юридичних осіб. Перш за все, зі змісту законопроекту не зрозуміло, з якою метою, у яких випадках та відносно яких юридичних осіб пропонується надати Кабінету Міністрів України вказане повноваження.

Відповідно до ст.ст. 113, 117 Конституції України Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, актами Президента України; видає постанови і розпорядження виключно в межах своєї компетенції. Належні йому повноваження Уряд України реалізує шляхом видання актів нормативного характеру (у формі постанов), а також актів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань (у формі розпоряджень) (ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»). Тобто у випадку запровадження пропонованої новели повноваження Кабінету Міністрів України забороняти примусову реалізацію майна юридичних осіб реалізовуватиметься на підзаконному рівні.

З цього приводу доречно звернутися до правових позицій Конституційного Суду України, відображених у його рішеннях<sup>1</sup>. Зокрема, Конституційний Суд України зазначив, що за Основним Законом України держава рівним чином захищає усі форми власності, а кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. Ця правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що виключно законами України визначається правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності. Однією з таких особливостей правового режиму державної власності і є встановлений на певний період мораторій на примусове відчуження майна підприємств (підпункт 3.1 мотивувальної частини рішення від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002, підпункт 3.2 мотивувальної частини рішення від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003).

Отже, пропозиція законодавчо закріпити за Кабінетом Міністрів України повноваження забороняти примусову реалізацію майна юридичних осіб не корелюватиметься зі змістом конституційного припису, за яким правовий режим власності визначається виключно законами України, якими і встановлюються його особливості (п. 7 ч. 1 ст. 92 Конституції України). Натомість, отримавши відповідне повноваження, Кабінет Міністрів України реалізуватиме його через підзаконний рівень правового регулювання, що не узгоджується з принципом пріоритетності закону в системі нормативно-правових актів України, а також з принципом поділу влади та вимогою до органів державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 6, ч. 2 ст. 19 Конституції України).

---

<sup>1</sup> Див.: Рішення Конституційного Суду України від 12 лютого 2002 року № 3-рп/2002 у справі про електроенергетику // Офіційний вісник України. – 14.06.2002. – № 22. – Ст. 1069; Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 у справі про мораторій на примусову реалізацію майна // Офіційний вісник України. – 04.07.2003. – № 25. – Ст. 1217.

Крім того, ініційована пропозиція не корелюється з конституційним правом на судовий захист (ст. 55 Конституції України). Необхідно звернути увагу на позицію, яка знайшла відображення в рішеннях Європейського суду з прав людини і яка зводиться до того, що право на судовий захист стало б ілюзорним, якби правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове судові рішення залишалось б недіючим на шкоду однієї зі сторін; виконання рішення, винесене будь-яким судом, повинне розглядатися як невід'ємна частина «суду»<sup>2</sup>. Крім того, відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод право на справедливий суд містить як інституціональні елементи (вимоги щодо суду як установи (незалежний, неупереджений, створений на підставі закону)), так і процесуальні елементи – мінімальні вимоги стосовно процедури судового розгляду (публічність, забезпечення наданих процесуальним законом прав учасникам судового розгляду, змагальність, розумний строк розгляду справи, виконання остаточного судового рішення тощо)<sup>3</sup>. Отже, виходячи з наведених позицій, виконання судового рішення є невід'ємним елементом права на судовий захист.

Натомість запропоновані у проекті повноваження Кабінету Міністрів України щодо заборони примусової реалізації майна юридичних осіб (підп. 16 п. 3 Розділу II Прикінцеві та перехідні положення) можна розцінити як законодавчий дозвіл на втручання виконавчої влади у сферу правосуддя, що суперечить природі та завданням виконавчої влади (організація виконання законів, а не контроль за правильністю судових рішень). Тим більше, що вказані судові рішення, очевидно, значною мірою стосуватимуться майна державної власності, і в цих випадках уряд буде зацікавленою стороною.

У зв'язку з цим Головне управління пропонує виключити з проекту зміни до Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

7. Щодо порядку визначення розмірів невиконаних коштів за рішеннями суду, які мали місце до набрання чинності цим Законом (п. 4 розділу II) зазначимо, що передбачені у цьому пункті короткі строки нового пред'явлення виконавчих документів до виконання та визнання таких документів, не поданих у ці строки, виконаними, може призвести до фактичного невиконання значної частини винесених судових рішень, що фактично означатиме порушення ст. 124 Конституції України про обов'язковість виконання судових рішень на всій території України. У зв'язку з цим вважаємо, що судові рішення, прийняті до набрання чинності

---

<sup>2</sup> Рішення у справі «Дубенко проти України» // Вісн. Верхов. Суду України. – 2005. – № 4 (56). – С. 38–39.

<sup>3</sup> О.Б. Прокопенко. Проблеми становлення справедливої судової влади // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/93F02E30DB82D6E1C22575D800393608>.

цим Законом, мають виконуватися протягом загальних строків їх виконання, встановлених Законом України «Про виконавче провадження».

**Узагальнюючий висновок:** *За результатами розгляду у першому читанні проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання рішень суду» доцільно повернути на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій.*

Керівник Головного  
науково-експертного управління

В.І. Борденюк

Вик.: І.В. Зуб, П.А. Задонський, І.Й.Снігур, І.П.Лаврінчук, Т.М.Макійчук