



Business
OMBUDSMAN
Council



СИСТЕМНИЙ ЗВІТ

Лютий 2021

ЯК БІЗНЕСУ ДОМОГТИСЯ ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В УКРАЇНІ

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ 4

ВСТУП 6

1 НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ —
НАГАЛЬНЕ ПИТАННЯ ДЛЯ
РАДИ БІЗНЕС-ОМБУДСМЕНА 12

2 ПРОБЛЕМИ ПРИМУСОВОГО
ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ 16

2.1 Питання Державної виконавчої служби та приватних виконавців 16

2.2 Мораторії, які перешкоджають примусовому виконанню судових рішень 25

2.3 Відповідальність посадових осіб за невиконання судових рішень.
Судовий контроль 36

3 СПЕЦИФІКА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ
РІШЕНЬ У РІЗНИХ СФЕРАХ: ДОСВІД
РАДИ БІЗНЕС-ОМБУДСМЕНА 43

3.1 «Жонглювання» аргументами або типові способи ухилення
від виконання/врахування судових рішень державними органами 43

3.2 Проблеми виконання судових рішень на етапі досудового слідства
в кримінальних провадженнях 48

3.3 Системні недоліки реагування на судові рішення
у фіскальній сфері (податкові і митні питання) 53

3.4 Складності імплементації рішень іноземних/міжнародних судів в Україні 62

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Скорочення	Визначення
АСВП	Автоматизована система виконавчого провадження
ВРУ	Верховна Рада України
ДВС	Державна виконавча служба/ Департамент державної виконавчої служби
Держмитслужба	Державна митна служба України
ДПС	Державна податкова служба України
ДФС	Державна фіскальна служба України
ДКС	Державна казначейська служба України
ЄС	Європейський Союз
ЄРПН	Єдиний реєстр податкових накладних
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КК України	Кримінальний кодекс України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
Мін'юст	Міністерство юстиції України
Порядок № 1165	Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.2019 № 1165 «Про затвердження порядків з питань зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних»
РБО	Рада бізнес-омбудсмена
СБУ	Служба безпеки України
ЦПК України	Цивільний процесуальний кодекс України

* * *

Під час роботи над цим звітом РБО радилася з Офісом Ради Європи в Україні, Федерацією роботодавців України, Американською торговельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Торгово-промисловою палатою України, Українським Союзом промисловців і підприємців.

Висловлюємо подяку за важливі фахові коментарі та пропозиції від Міністерства юстиції України, Державної податкової служби України, Незалежної асоціації банків України, проєкту ЄС «Право-Justice» та Асоціації приватних виконавців України.

Окремо РБО бажає висловити подяку за плідну співпрацю в ході підготовки даного звіту Денису Малюсцьці, Олексію Любченку, Олені Литвиненко, Марті Басистюк, Олені Сукмановій, Назару Чернявському, Олексію Колтку, Олені Солонській, Довідасу Віткаускасу, Ігорю Олехову, Андрію Бахмачу, Ганні Василенко, Інні Пушкар, Ірині Жаронкіній, Ользі Шенк, Роману Гришину-Грищуку та Олексію Співаку.

В той же час, лише автори звіту несуть відповідальність за погляди та позиції, представлені у цьому звіті.

Цей звіт підготували:

Заступниця бізнес-омбудсмена

Тетяна КОРОТКА

інспектори РБО

Андрій БОДНАРЧУК

Володимир КУЦЕНКО

Олег МИХАЛЮК

Кирило НОМІНАС

Кирил СЛАСТУНОВ

Василь СУХОВИЙ

під керівництвом

Бізнес-омбудсмена

Марчіна СВЕНЧИЦЬКОГО

ВСТУП

Виходячи з нагальності питання невиконання судових рішень та власної багаторічної практики, Рада бізнес-омбудсмана (РБО) присвячує даний системний звіт розв'язанню проблем, пов'язаних із виконанням рішень судів, що набрали законної сили.

Протягом 2015-2020 років РБО розглянуто більше 8 тис. скарг бізнесу на дії державних органів, з них 632¹ скарги пов'язані з добровільним чи примусовим виконанням судових рішень. У порівнянні з національною статистикою, ця кількість кейсів видається незначною, але динаміка зростання звернень до РБО демонструє актуальність проблеми. Близько півтисячі скарг стосувалися питання невиконання судових рішень, що набрали законної сили. У 391 випадку з 496 завершених розслідувань РБО вдалося переконати державні органи в тому, що рішення суду, яке вже набрало законної сили, є обов'язковим до виконання. І у свою чергу, це дозволило підприємцям повернути та заощадити 2,4 млрд. грн.

Хоча 79% відповідних справ було успішно вирішено за сприяння РБО, такий результат не завжди вдається досягти протягом передбаченого Регламентом РБО тримісячного строку для розслідувань. Доволі часто трапляються випадки, коли в ході звичайної комунікації із відповідним органом влади чи підпорядкованим суб'єктом господарювання домогтися виконання судового рішення РБО не видається можливим. У таких випадках бізнес-омбудсмен приймає окреме рішення із рекомендацією відповідачу вжити відповідних заходів, а РБО продовжує моніторинг виконання цієї рекомендації. Порівняно з розслідуваннями інших категорій справ, це, своєю чергою, свідчить про те, що для остаточного виконання судових рішень, як правило, вимагається більше часу, ніж для «стандартного» вирішення справи.

Невиконання судових рішень є однією з **системних проблем у взаємовідношенні «бізнес» – «держава»**. Саме тому видається виправданим очікування, що з боку Кабінету Міністрів України (КМУ) буде стимулюватися добровільне виконання судових рішень із забезпеченням дії принципу незворотності виконання, а також негативного репутаційного впливу на відповідальних осіб тих органів, які не виконують судові рішення.

Звіт оцінює **регуляторні недоліки у діючій процедурі примусового виконання, які стосуються як державних, так і приватних виконавців**. Зокрема, за оцінками РБО, вдосконалення потребується у таких напрямках примусового виконання судових рішень, як автоматизація проваджень, цифровізація документообігу, відстеження активів боржників, блокування рахунків, притягнення до відповідальності за невиконання вимог виконавців, звернення стягнення на рухоме та нерухоме майно. Власне, відповідно до Кредитної угоди між Україною та Європейським Союзом щодо отримання макрофінансової допомоги ЄС у сумі до 1,2 млрд євро Україна взяла на себе такий обов'язок – розширити повноваження приватних виконавців.

З метою підвищення ефективності виконання судових рішень, а також посилення інституційної спроможності державних і приватних виконавців РБО рекомендує КМУ:

- Напрацювати нормативно-правову базу, яка була би спрямована на наближення мандатів приватних та державних виконавців, у тому числі пропонується розглянути питання надання приватним виконавцям права на виконання судових рішень у публічно-правовій сфері.
- Спільно з іншими зацікавленими органами розробити та забезпечити прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які би забезпечили

¹ Станом на 31.12.2020

повноформатне впровадження системи автоматизованого арешту коштів на банківських рахунках та документообіг виконавців з особами, які залучені до процесу виконання судових рішень.

- Спільно з іншими зацікавленими органами розробити та забезпечити прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які би надали державним та приватним виконавцям безперешкодний доступ до низки державних реєстрів та баз даних інформації.

Міністерству внутрішніх справ України – доопрацювати Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, затверджений Наказом Міністерства юстиції України (Мін'юст) та Міністерства внутрішніх справ України № 64/261/5 від 30.01.2018, визначивши форми взаємодії та конкретизувавши обов'язки співробітників поліції під час проведення виконавчих дій.

В той же час, у даному аспекті РБО вбачає доцільним рекомендувати Мін'юсту:

- Ініціювати створення сучасної інформаційної платформи, що відповідає би нагальним потребам учасників виконавчого провадження, з урахуванням кращих світових практик.
- Забезпечити публікацію на офіційному сайті Мін'юсту рішень Дисциплінарної комісії приватних виконавців (за необхідності – у знеособленій формі), зокрема шляхом ініціювання внесення відповідних змін до законодавства.
- Спільно з Державною судовою адміністрацією України розробити та затвердити нормативно-правовий акт, який би передбачав доповнення Єдиного державного реєстру судових рішень інформацією про статус виконання рішень, які опубліковані у загальному доступі.

Також, КМУ спільно з Мін'юстом рекомендується розробити та забезпечити затвердження нормативно-правового

регулювання, яке би надавало можливість внесення до Реєстру боржників інформації про невиконані державними органами рішення зобов'язального характеру.

Наразі існує **низка мораторіїв, які перешкоджають виконанню рішень певних категорій у примусовому порядку**. На момент підготовки даного системного звіту в Україні чинні закони України містять майже 20 мораторіїв, прийнятих Верховною Радою України (ВРУ), які так чи інакше можуть зумовлювати невиконання рішень у примусовому порядку. Прослідковується три групи мораторіїв – ті, що пов'язані з діяльністю державних підприємств, ті, що пов'язані з приватним сектором і відносинами банківських/фінансових установ (кредиторів) та боржників зокрема, а також ті, що пов'язані з підприємствами паливно-енергетичної галузі. Хоча деякі з таких мораторіїв були введені тимчасово, їхня чинність зберігається впродовж багатьох років. РБО у даному звіті розглядає актуальність та доцільність таких обмежувальних заходів.

Зокрема, Мін'юсту рекомендується створити та передати на розгляд КМУ проєкт плану заходів скасування мораторіїв, що діють у сфері примусового виконання рішень. При підготовці проєкту має бути забезпечено (i) оцінку причин, що спонукали до запровадження мораторіїв, та ступеню досягнення поставленої державою мети, та (ii) оцінку їхньої пропорційності та реальної ефективності.

КМУ, у свою чергу, рекомендовано забезпечити розробку Національної стратегії відносно поступового усунення тих мораторіїв на примусове виконання судових рішень, актуальність яких зберігається згідно з проведеним Мін'юстом аналізом. Відповідно, у разі підтвердження актуальності певних мораторіїв РБО рекомендує у контексті мораторіїв щодо боржників-державних підприємств чи підприємств з кваліфікуючою часткою держави, – розглянути та ініціювати запровадження дієвих альтернативних механізмів задоволення вимог кредиторів на час дії відповідних мораторіїв, а

при ініціюванні перед ВРУ питання продовження дії мораторіїв – передбачати її поширення лише на ті правовідносини, що мали місце до такого продовження та обумовлювали власне впровадження відповідних обмежень, утримуючись від розширення сфери дії таких обмежень.

Окремим питанням постає **працездатність діючого механізму судового контролю та притягнення посадових осіб до відповідальності**, як дисциплінарної, адміністративної, так і кримінальної, у зв'язку із затримкою у виконанні судового рішення, що набрало законної сили, або ж взагалі відмови від виконання судового рішення. Відсутність такого дієвого механізму, вочевидь, надає органам влади та підпорядкованим підприємствам можливість цим зловживати та необґрунтовано відкладати фактичне виконання приписів суду.

РБО вважає за потрібне порадити КМУ розробити та подати на розгляд ВРУ законопроекти:

- про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» з метою збільшення розміру штрафу, передбаченого ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження» в редакції, чинній станом на січень 2021 року, та запровадження механізму спрямування частини суми штрафу, сплаченого боржником за судовим рішенням, на відшкодування шкоди, завданої тривалим невиконанням рішення суду особі, на користь якої ухвалено рішення;
- про внесення змін до ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) з метою збільшення розміру штрафу за залишення без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону та поширення сфери дії цієї норми на будь-яке судові рішення, що набрало законної сили;

- про внесення змін до ст. 382 Кримінального кодексу України (КК України) з метою запровадження кримінальної відповідальності не лише за умисне невиконання чи перешкоджання виконанню, але й за ігнорування рішення суду, що набрало законної сили, та/або невжиття заходів, необхідних для виконання рішення суду, що набрало законної сили.

РБО також зосереджується на специфіці виконання судових рішень у тих категоріях справ, з якими безпосередньо стикається у своїй роботі.

Коли бізнес підтвердив свою правоту в суді (тобто реалізував найбільш дієву гарантію відновлення порушеного права), він природно очікує на завершення своїх проблем у відносинах з відповідним державним органом та реальне відновлення порушених прав.

Водночас, спротив органу виконавчої влади може продовжуватися, завдаючи шкоди вже не лише конкретному бізнесу, а й авторитету судової влади. Якщо здійснити низку заходів, що пропонувані РБО нижче, то **функція контролю виконання судових рішень центральними органами виконавчої влади** буде суттєво посилена:

- Переглянути існуючий інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців у контексті зволікання, нехтування чи відмови від фактичного виконання рішення суду, яке набрало законної сили.
- Передбачити серед ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, показники, що відображають результати судових оскаржень рішень, дій, бездіяльності відповідного органу щодо бізнесу та власне виконання судових рішень, що набрали законної сили.

- Забезпечити впровадження у державних органах функції контролю виконання судових рішень, наприклад, шляхом створення штатних одиниць, відповідальних за цей напрям діяльності для державних органів, щодо яких приймається більше 1000 судових рішень на рік.
- Забезпечити впровадження процедур перегляду правозастосовчої практики державних органів за результатами формування судової практики з окремих категорій справ або норм права, що безпосередньо вказує на системні порушення законодавства державним органом.

Переважає більшість справ РБО пов'язана з **фіскальним напрямком**. Починаючи з середини 2018 року до РБО надійшло 270 скарг, які стосуються реєстрації податкових накладних в Єдиному реєстрі податкових накладних (ЄРПН) на підставі судових рішень, що набрали законної сили. Дане питання обумовлене запровадженням та функціонуванням системи зупинки реєстрації ПДВ-накладних у 2018 році, коли РБО зіткнулася з масовим блокуванням податкових накладних та значними затримками при розгляді Державною фіскальною службою України (ДФС) скарг. Хоча процедуру було поступово відкориговано та вдосконалено, платники податків, які того часу отримали негативні рішення ДФС, оскаржували їх до суду.

Наразі ж РБО вимушена здебільшого опрацьовувати питання затримки Державною податковою службою України (ДФС) виконання чинних рішень, згідно з якими суд зобов'язав орган зареєструвати зупинену раніше податкову накладну. Оскільки нерідко фактичне виконання податковим органом відповідних судових рішень відбувається поза межами розумного строку, РБО вважає важливим приділити увагу можливим шляхам вирішення цього системного питання. Крім того, велику частку складають скарги відносно виконання рішень щодо електронного адміністрування ПДВ, відшкодування ПДВ, облікових даних платників, а також адміністрування митних

зборів, що також вказує на їхній системний характер.

РБО вже неодноразово згадувала про проблематику фіскальних питань у своїх інших публікаціях, але саме в цьому звіті РБО вважає за необхідне сформулювати наступні рекомендації для ДПС та Державної митної служби України (Держмитслужба):

- Внести зміни до внутрішніх нормативних актів та вжити відповідних організаційних заходів для визначення відповідального підрозділу, до функцій якого буде належати: (1) моніторинг судових рішень, які мають бути виконані, (2) моніторинг процесу виконання таких рішень та (3) підготовка періодичних публічних звітів щодо їх виконання, а також щодо проблемних питань, які створюють перешкоди для виконання судових рішень належним чином.
- Коригувати адміністративну практику застосування окремих положень законодавства з урахуванням судової практики з аналогічних питань. Це має передбачати не лише формальний моніторинг, а й реальну зміну правозастосовчої практики державного органу. Зокрема, внести зміни до нормативно-правових актів, які регламентують процедуру розгляду скарг суб'єктів господарювання на рішення податкових та митних органів, якими зобов'язати включати до тексту кожного рішення, прийнятого за результатами адміністративного оскарження, стислий огляд судової практики з відповідного питання та/або приймати рішення у відповідності з такою практикою або аргументувати відступлення від неї. Критерієм зміни правозастосовчої практики може виступати саме суттєва зміна результатів судових проваджень (до показника прийняття рішень про задоволення позову суб'єктів господарювання до державного органу не більше 40% по відповідних категоріях справ) або суттєве зменшення загальної кількості судових справ відповідних категорій (за інших рівних умов).

Окремо, за цим напрямком ДПС рекомендується внести зміни до Порядку організації роботи органів ДПС під час підготовки та супроводження справ у судах, затвердженим наказом ДПС від 17.10.2019 № 124, та/або інших застосованих нормативних актів, згідно з якими:

- забезпечити можливість прийняття рішення про оскарження/неоскарження судового рішення в межах строків апеляційного/касаційного оскарження;
- встановити критерії для спрощення прийняття рішення про неефективність подальшого судового оскарження, зокрема: коли (1) адміністративний суд першої інстанції прийняв рішення на користь платника податків, (2) таке рішення було залишено в силі судом апеляційної інстанції і (3) фінансовий результат спору є незначним для бюджету (наприклад – до 100 тис. грн.) – податковий орган визнаватиме таке рішення та не оскаржуватиме його в касаційному порядку, крім випадків, коли прийняті рішення суперечать практиці Верховного Суду/Верховного суду України в аналогічних справах.

РБО також має значний досвід у справах, що стосуються **невиконання або зволікання з виконанням ухвал слідчих суддів, прийнятих у кримінальних провадженнях на стадії досудового розслідування**. Найчастішими є випадки необґрунтованого вилучення (арешту) майна, включаючи суми в Системі електронного адміністрування ПДВ. Суб'єкти господарювання, інтереси яких було порушено, вимушені оскаржувати бездіяльність правоохоронних органів до слідчих суддів.

Незважаючи на обов'язковий характер судових рішень, чинне законодавство не передбачає жодного ефективного механізму виконання ухвал слідчого

судді, прийнятих на етапі розслідування кримінального провадження. Саме тому РБО часто спостерігає ситуацію, коли бізнес не може домогтися виконання ухвали на свою користь. Зокрема, ця проблема є особливо критичною у випадку, коли правоохоронні органи тривалий час не повертають майно, вилучене у підприємців, незважаючи на встановлений слідчим суддею обов'язок повернути вилучене майно.

Нам вважається доцільним розробити та подати на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) з метою (1) визначення граничних строків на виконання ухвал слідчих суддів, постановлених в рамках досудового розслідування кримінальних проваджень; (2) запровадження механізму нарахування штрафу за невиконання таких ухвал; (3) спрямування частини суми штрафу, сплаченого боржником за судовим рішенням, на відшкодування шкоди, завданої тривалим невиконанням рішенням суду особі, на користь якої ухвалене рішення.

Крім того, на думку РБО, було б доцільно розробити та запровадити механізм для відстеження кількості ухвал слідчих суддів, постановлених в рамках досудового розслідування кримінальних проваджень, та моніторингу стану їх виконання.

Очевидно, що **якість примусового виконання в комерційних та інвестиційних спорах** є одним із найбільш очевидних показників привабливості держави для бізнесу в цілому. РБО мала нагоду провести ряд розслідувань скарг, які стосуються саме цього аспекту. Як показує практика, перепони у реальному виконанні рішень іноземних/міжнародних судів можуть зумовлюватися недобросовісною поведінкою виконавчої служби, а також

супроводжуватися тиском чи, навпаки, бездіяльністю правоохоронних органів, що здійснюють досудове розслідування у кримінальному провадженні, так чи інакше дотичному до основного предмета – імплементації судового рішення. Притаманними цій категорії справ є й суттєві зловживання процесуальними правами й регулюванням діяльності національних судів з метою ухилення чи зволікання з фактичним виконанням рішень іноземних/міжнародних судів.

Так, РБО рекомендує Уряду продовжувати роботу над законопроектом про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо запровадження повноформатної діяльності Бюро економічної безпеки України з чіткою визначеністю його підслідності щодо

розслідування економічних злочинів, а також комунікувати серед центральних органів виконавчої влади необхідність відповідальної та виваженої реалізації своїх функцій, зважаючи на потенційність спорів, що можуть бути передані на розгляд міжнародних судів/арбітражів. Крім того, Мін'юсту з Державною виконавчою службою (ДВС) пропонується вести окремий облік виконавчих проваджень стосовно рішень міжнародних судів/арбітражів як таких, які несуть потенційну небезпеку виникнення інвестиційних спорів, стороною у яких буде виступати держава, та забезпечити періодичне звітування з цих питань.

Впровадження рекомендацій РБО передбачається здійснювати за напрямами, викладеними далі у цьому звіті.

1 НЕВИКОНАННЯ РІШЕНЬ СУДІВ – НАГАЛЬНЕ ПИТАННЯ ДЛЯ РАДИ БІЗНЕС-ОМБУДСМЕНА

В Україні визнається і діє принцип верховенства права – саме це закріплено у ст. 8 Конституції України. Проте невиконання судових рішень, які оголошуються іменем України, ставить під сумнів спроможність державної влади забезпечувати цей принцип.

Питання виконання судових рішень в Україні завжди було однією з найбільш нагальних та резонансних тем у приватному та державному секторі. Останнім часом ця тема набуває і міжнародного резонансу. З позиції Ради Європи, Україна входить до групи тих держав-членів, щодо яких встановлена системна проблема невиконання рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Будучи невід’ємним параметром при оцінці дотримання принципу верховенства права, виконання судових рішень у державі є предметом постійного вдосконалення через коригування й налагодження відповідної законодавчої бази та процедур. Не дивно, що Україна, як член Ради Європи, прагнучи виконати свої зобов’язання і таким практичним чином підкріпити реалізацію принципів верховенства права, прийняла Національну стратегію розв’язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року².

Статистика звернень до РБО також свідчить про загострення цієї проблематики. За

період 2015 – 2020 роки РБО опрацьовано 632³ скарги, пов’язані з добровільним чи примусовим виконанням судових рішень. У порівнянні з національною статистикою⁴, ця кількість кейсів видається незначною, але динаміка зростання звернень яскраво демонструє актуальність проблеми. Протягом останніх п’яти років ця тенденція була очевидною – за 2015–2018 роки РБО сумарно отримала вдвічі менше скарг порівняно з періодом 2019–2020 роки (див. Малюнок 1).

Хоча 79% відповідних справ було успішно вирішено за сприяння РБО, такий результат не завжди вдається досягти протягом передбаченого Регламентом тримісячного строку для розслідувань. Порівняно з розслідуванням інших категорій справ, це, своєю чергою, свідчить про те, що для остаточного виконання судових рішень, як правило, вимагається більше часу. А зважаючи на вражаючий фінансовий ефект від виконаних судових рішень, зрозуміло, що будь-яке зволікання з відновленням прав скаргників ще й суттєво відображається на загальному становищі компаній.

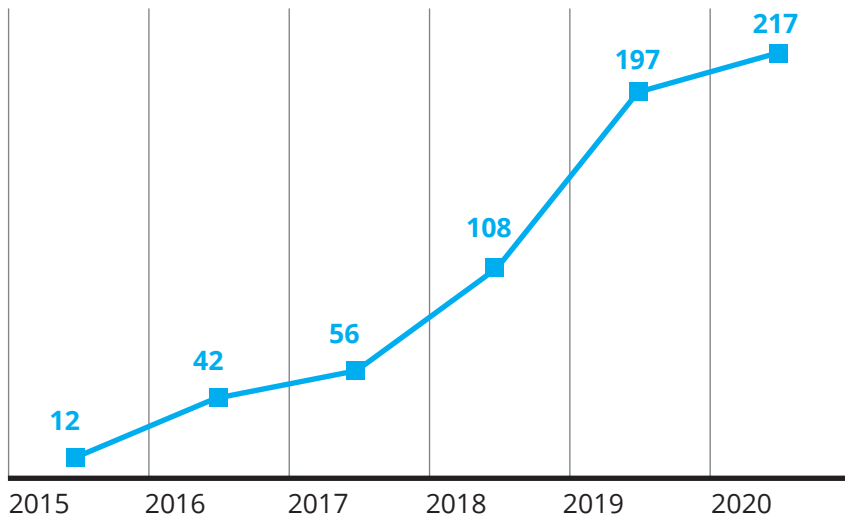
У 391 випадку з 496 завершених розслідувань РБО вдалося переконати державні органи в тому, що рішення суду, яке вже набрало законної сили, є обов’язковим до виконання. Це дозволило підприємцям повернути та заощадити 2,4 млрд грн. (див. Таблицю 1).

² Схвалена Розпорядженням КМУ від 30.09.2020 № 1218-р

³ Станом на 31.12.2020

⁴ За словами Голови Верховного Суду Валентини Данішевської під час Третього щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні» «... щорічно суди України розглядають понад 3 млн справ, із них 1 млн – справи, присвячені врегулюванню конфліктів у господарських, цивільних та адміністративних відносинах, 800 тис. позовів суди задовольняють, а відтак їхні рішення мають бути виконані». Див. за посиланням: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1020282/>

Кількість скарг бізнесу, пов'язаних з виконанням судових рішень



Малюнок 1.
Динаміка надходження скарг бізнесу з питань невиконання судових рішень до РБО за період 2015-2020

Таблиця 1.

Фінансовий ефект для бізнесу від виконання судових рішень у справах, що набрали законної сили

Предмет закритих кейсів	Фінансовий ефект, грн.
Відшкодування ПДВ	1,812,883,395
Електронне адміністрування ПДВ	344,390,878
Невиконання судових рішень щодо реєстрації податкових накладних	93,450,931
Повернення митних платежів	7,058,934
Інші митні дії	4,310,451
Дії Прокуратури – повернення грошових коштів	1,468,615
Кримінальні провадження проти бізнесу зі сторони ДФС	1,265,600
Державна казначейська служба – бюджетні компенсації	772,049
Порушення у визначенні митної вартості	409,089
Дії Національної поліції (процесуальні зловживання) – повернення грошових коштів	160,000
Інші податкові питання	110,403,234
Всього	2,376,573,176

Категорії скарг

Звичайно, що РБО має свою специфіку роботи, яка також добре прослідковується за категоріями звернень, що представлені нижче (див. Таблицю 2).

Таблиця 2.

Категорії скарг бізнесу до РБО, пов'язані з виконанням судових рішень (травень 2015 р. – грудень 2020 р.)

Категорії скарг	Кількість отриманих скарг
Податкові питання	483
Невиконання судових рішень щодо реєстрації податкових накладних	270
Електронне адміністрування ПДВ	62
Відшкодування ПДВ	46
Включення до переліку ризикових платників податків	5
Анулювання/відновлення/відмова у реєстрації платників ПДВ	6
Інші питання	94
Дії Прокуратури	40
Дії Прокуратури – процесуальні зловживання	21
Бездіяльність Прокуратури	11
Дії Прокуратури – кримінальні провадження проти бізнесу	7
Інші дії	1
Дії Національної поліції	33
Дії Нацполіції – процесуальні зловживання	24
Бездіяльність Нацполіції	7
Дії Нацполіції – кримінальні провадження проти бізнесу	1
Інші дії	1
Кримінальні провадження проти бізнесу з боку Податкової міліції	20
Дії Служби безпеки України	13
Дії СБУ – процесуальні зловживання	8
Дії СБУ – кримінальні провадження проти бізнесу	3
Дії СБУ – інші дії	2
Митні питання	23
Повернення митних платежів	9
Оцінка митної вартості	6
Митне оформлення (затримка/відмова)	3
Митні питання – інші дії	5
Дії Державних регуляторів	10
Дозволи та ліцензії	2
Дозволи та ліцензії – будівництво	1
Дозволи та ліцензії – природокористування	1
Дії Виконавчої служби Міністерства юстиції	2
Дії органів місцевого самоврядування – Правила та дозволи	2
Інше	3

Як видно з масиву отриманих РБО скарг, більшість скарг бізнесу щодо невиконання судових рішень, які набрали законної сили, стосувалися податкової сфери (483 скарги). З них 56% – з питань реєстрації податкових накладних, 13% – електронного адміністрування ПДВ, а 10% – відшкодування ПДВ.

Другою великою групою питань, з якими до РБО зверталися підприємці, були процесуальні порушення та зволікання з боку правоохоронних органів – загалом

106 скарг (17% всіх звернень щодо невиконання судових рішень). В середині цього блоку розподіл скарг бізнесу виглядав наступним чином: скарги на дії органів Прокуратури (40 скарг), Національної поліції (33 скарги), Податкової міліції (20 скарг), Служби безпеки України (13 скарг).

Решта скарг стосувалася митних питань, сфери дозволів та ліцензій, державних регуляторів, органів місцевого самоврядування, а також безпосередньо органів ДВС.

Основні причини виникнення проблеми невиконання рішень судів

РБО розуміє, що проблема належного виконання судових рішень є комплексною та обумовлюється багатьма факторами – загального рівня (законодавчими, економіко-політичними) та рівня окремих випадків (суб'єктивними).

Так, при розслідуванні скарг щодо невиконання конкретних судових рішень РБО мала нагоду засвідчити, що перешкоди створюються у зв'язку із недостатнім бюджетуванням відповідних програм, наявністю мораторіїв на примусове виконання, процедурними недоліками/ обмеженнями у роботі приватних і державних виконавців.

В той же час, частіше РБО стикається з випадками, коли державні органи, як відповідачі, в принципі не погоджуються із ухваленим проти них рішенням, зволікають із виконанням та послаються на ті ж обставини, яким суд вже надав відповідну оцінку. Крім того, перешкоджання/ затримка у виконанні часто пояснюється технічною неможливістю, нерелевантністю резолютивної частини рішення, пов'язаністю з іншими судовими процесами, які нібито можуть вплинути на поточну справу, тощо. Беручи до уваги, що у певних випадках для реального виконання рішення відповідач повинен створити організаційні чи процедурні умови, може мати місце бездіяльність у зв'язку із небажанням створення таких умов. Такі окремі випадки можуть

пояснюватися ще одним загальним фактором – відсутністю дієвого механізму притягнення до відповідальності за невиконання судового рішення.

Досвід РБО показує, що проблема з виконанням судових рішень зводиться не лише до недоліків у примусовому виконанні – дана сфера є значно ширшою.

Окрім тих рішень, у яких суд прямо зобов'язав того чи іншого відповідача вчинити певні дії/прийняти рішення, при розслідуванні скарг РБО досить часто стикається із ситуаціями, в яких суд визнає дії чи бездіяльність «владного» відповідача неправомірними, із відповідним мотивуванням, але натомість не зобов'язує останнього вживати заходів.

Частими є й випадки принципового неврахування усталеної практики та висновків судів органами влади хоча й в інших спорах, але тотожних за своєю суттю, що також, на переконання РБО, є системною проблемою у взаємовідносині «бізнес» – «держава».

Загалом же, РБО висловлює свої сподівання на те, що з боку Уряду буде стимулюватися добровільне виконання судових рішень із забезпеченням дії принципу незворотності виконання, а також негативного репутаційного впливу на відповідальних осіб тих органів, які не виконують судові рішення.

2 ПРОБЛЕМИ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

2.1 Питання Державної виконавчої служби та приватних виконавців

До початку роботи системи виконавчого провадження, задекларованої в Україні після 2014 року, рівень виконання судових рішень у цивільних справах становив лише близько 6%, а загальна сума вимог за невиконаними рішеннями у цій сфері склала близько 400 млрд грн., що стало одним з головних бар'єрів на шляху до утвердження верховенства права в державі та ефективної роботи судів і суддів⁵.

В 2016 році було ухвалено два закони, які безпосередньо стосуються регулювання інституту примусового виконання судових рішень: «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та «Про виконавче провадження», що стало найбільш значущою реформою у цій сфері.

Відтак, починаючи з 2017 року Україна перейшла до так званої «змішаної» моделі виконавчого провадження, яка включає два компоненти: державні виконавці та приватні виконавці.

Незважаючи на суттєві зміни у системі виконавчого провадження, в Україні все ще не створена єдина система обліку стану виконання судових рішень. Це не дозволяє якісно проаналізувати розподіл виконання судових рішень між приватними і державними виконавцями та їх результативність. За оцінками різних експертів за критерієм залученості приватних виконавців – питома вага не перевищує 10%⁶. Проте за грошовим критерієм, наприклад, картина виглядає наступним чином⁷:

Суми коштів, які були стягнуті приватними і державними виконавцями за рахунок майна боржників у 2019 році



При цьому об'єктивно порівняти ефективність державних виконавців та приватних також непросто через асиметричність їхніх прав⁸.

⁵ Першопричини невиконання судових рішень національних судів України // Видання Центру Разумкова «Національна безпека і оборона» № 3-4 (179-180), 2019.

⁶ Див. за посиланням: <https://newjustice.org.ua/uk/novini/navishho-ukrayini-potribne-nove-zakonodavstvo-shhodo-vikonannya-rishen/>

⁷ За інформацією Мін'юсту: «Оцінка роботи органів державної виконавчої служби у 2019»

⁸ РБО принагідно зазначає, що існує низка ініціатив, спрямованих на усунення такої асиметрії. Так, наприклад, 23.06.2020 був зареєстрований Проект Закону про виконавче провадження № 3726. Одна з головних новел вказаного проекту полягає у зрівнянні процесуальних статусів державного і приватного виконавців. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту («Суб'єкти, які здійснюють примусове виконання рішень») «державні та приватні виконавці (далі – виконавці) володіють однаковим обсягом прав та обов'язків в межах виконавчого провадження». Вимогами прикінцевих та перехідних положень даного законопроекту також пропонується внесення відповідних змін до інших законодавчих актів.

Інструментарій державних і приватних виконавців

Регламентом РБО передбачено розгляд скарг підприємців, пов'язаних з діями/ бездіяльністю державних виконавців та державних органів влади. Для цілей цього системного звіту ми проаналізували низку розглянутих РБО кейсів і змодельували

потенційні чи навіть типові ситуації невиконання судових рішень для того, аби зрозуміти можливі шляхи їх вирішення із застосуванням інструментарію приватних/ державних виконавців.

Виконавче провадження щодо стягнення коштів

Традиційно основна частина судових рішень, які доводиться виконувати державним та приватним виконавцям, стосується стягнення коштів. Поширеною є практика, коли боржник, знаючи про виконавче провадження, намагається приховати відомості про наявні в нього активи та ігнорує можливі запити та виклики виконавця. Перш за все, така поведінка боржника обумовлена відсутністю реальної відповідальності за перешкоджання виконанню судових рішень *(детально питання щодо відповідальності буде висвітлено в підрозділі 2.3 цього звіту)*. Натомість, по своїй суті виконавче провадження має бути сфокусовано на захисті інтересів стягувача та на якомога більш швидкому і повному виконанні судового рішення.

Задля того аби забезпечити своєчасний розшук активів боржника, виконавці повинні мати у розпорядженні достатній

арсенал засобів. Чи не вирішальне значення в цьому відіграє можливість автоматичного арешту коштів на банківських рахунках. В 2019 році в Україні запрацювала система «автоматичного» арешту коштів на банківських рахунках^{9,10}.

Втім, за словами виконавців, автоматично система працює лише щодо стягнень аліментів, а щодо решти судових рішень забезпечується лише електронний документообіг між банками та виконавцями. До того ж лише декілька банків приєдналися до цієї системи. Щодо решти банків виконавці продовжують паперовий обмін документами в процесі арешту коштів, який вимагає багато матеріальних ресурсів та часу. Паперовий документообіг між виконавцями та банками дає можливість недобросовісним боржникам «виграти» час та приховати кошти з рахунків.

Кейс № 1.

До РБО звернулася компанія Nibulon S.A. Скарга стосувалася невиконання рішення апеляційної колегії Арбітражного суду Міжнародної асоціації торгівлі зерном та кормами (GAFTA) від 23.05.2014. Дозвіл на виконання судового рішення надано ухвалою Апеляційного суду м. Києва від 06.12.2017. Подана скарга стосувалася різних аспектів невиконання судового рішення, одним з яких була неможливість вручення постанов державного виконавця банку, в якому боржник мав рахунки. Зокрема, банк тривалий час не приймав вхідну поштову кореспонденцію від ДВС та не дозволяв державному виконавцю навіть пройти в приміщення банку для вручення необхідних документів представникам банку.

⁹ Положення про порядок надання банками інформації про відкриття/закриття рахунків фізичних осіб, унесених до Єдиного реєстру боржників, до органів державної виконавчої служби або приватних виконавців (затверджене Постановою Національного банку України від 18.04.2019 № 60)

¹⁰ Порядок автоматизованого арешту коштів боржників на рахунках у банках за виконавчими провадженнями про стягнення аліментів (затверджений Наказом Мін'юсту від 16.04.2019 № 1203/5)

Частково вирішити цю проблему вдалося завдяки тому, що виконавець надіслав необхідні листи і постанови на офіційну електронну скриньку банку із використанням ЕЦП.

За умови функціонування повноцінної системи автоматизованого арешту коштів виконавець мав би можливість здійснити всі необхідні дії не виходячи з офісу та не зважаючи на поведінку працівників банку.

Відтак, на думку РБО, автоматичний арешт коштів, як і електронний документообіг є важливим інструментом виконання судових рішень і гарантією захисту прав кредиторів. Повноцінне запровадження цього механізму має неабияке значення для підвищення ефективності виконання судових рішень та привабливості України для внутрішніх та зовнішніх інвесторів.

Проте, як свідчить практика, на стадії виконання судового рішення, боржник може вже і не мати необхідної суми коштів на рахунку. Відтак, за відсутності у боржника достатніх коштів на банківському рахунку виконання судового рішення може здійснюватися за рахунок майна боржника. Як вже було зазначено вище, якщо боржник приховує інформацію про свої активи, виконавцю може бути досить складно, а інколи і взагалі неможливо віднайти все ліквідне майно боржника.

Наразі в розпорядженні виконавця є реальна можливість безперешкодно

отримати інформацію лише щодо нерухомого майна боржника, інформацію про його банківські рахунки та інформацію про транспортні засоби. Доступ виконавців до цієї інформації чітко передбачений законодавством. Натомість, отримання інформації з решти державних реєстрів чи баз даних (як-от спадковий реєстр, реєстр дозвільних документів і т.д.) недостатньо врегульовано, що дає можливість відповідним державним органам, які адмініструють відповідні реєстри, відмовляти у наданні такої інформації. Нам доводилося чути від виконавців про складнощі в отриманні від державних органів інформації про майно боржника, якщо це прямо не передбачено законодавством. На нашу думку, для виконавців має бути забезпечений безперешкодний доступ до будь-яких державних реєстрів чи баз даних, в яких міститься інформація про активи боржника або ж яка може бути використана для їх пошуку.

Кейс № 2.

До РБО звернулася компанія Nibulon S.A. Скарга стосувалась невиконання рішення апеляційної колегії Арбітражного суду Міжнародної асоціації торгівлі зерном та кормами (GAFTA) від 23.05.2014. Дозвіл на виконання судового рішення надано ухвалою Апеляційного суду м. Києва від 06.12.2017. Подана скарга стосувалась різних аспектів невиконання судового рішення.

Як з'ясувалося, на момент відкриття виконавчого провадження на рахунках боржника вже було недостатньо коштів для погашення заборгованості, і він не мав рухомого чи нерухомого майна, на яке могло бути звернуто стягнення. У таких випадках доречним є пошук інформації про майно боржника в альтернативних джерелах.

Конкретно у цьому випадку державним виконавцем здійснювалися неодноразові спроби отримати податкову звітність боржника для з'ясування, чи є в нього дебіторська заборгованість, за рахунок якої могло би бути виконано рішення. ДФС відмовляла державному виконавцю у наданні такої інформації, посилаючись на те, що її надання не передбачено законодавством.

Невиконання рішень зобов'язального характеру приватними особами та органами влади

Не менш проблематичним питанням як для державних, так і для приватних виконавців є невиконання саме рішень зобов'язального характеру приватними особами та особливо органами влади. Значною мірою ця проблема є більш релевантною для виконання рішень, які ухвалені щодо суб'єктів владних повноважень, хоча трапляються випадки, коли приватні особи (боржники) чинять перешкоди виконанню такої категорії судових рішень.

Слід наголосити, що виконання рішення зобов'язального характеру, особливо коли боржником є суб'єкт владних повноважень має принципові відмінності від виконання рішення про стягнення. Зокрема, у ситуації із рішенням зобов'язального характеру, боржник і суб'єкт владних повноважень, який має забезпечити виконання судового рішення – це одна і та ж сама особа.

З практики РБО нам відомо, як державні органи досить часто заперечують щодо виконання судового рішення, посилаючись на ті ж самі обставини, що і були приводом для звернення до суду та цим самим намагаються перетворити процес виконання судового рішення в процес нової оцінки обставин і доказів. Таке ставлення органів влади до судових рішень викликає також і тим, що наразі відсутня реальна і невідворотна юридична відповідальність за невиконання судового рішення.

Як відомо, незначні штрафи, які можуть бути накладені державним виконавцем на орган (як юридичну особу), не дають позитивного результату. Теж саме стосується і кримінальної відповідальності за невиконання судового рішення, оскільки сам факт відкриття кримінального провадження не гарантує виконання судового рішення.

Як зазначалося вище, частина рішень зобов'язального характеру взагалі не надходить на виконання до органів ДВС. Це, у свою чергу, породжує додаткову проблему, а саме те, що у зацікавлених суб'єктів відсутні повні статистичні дані щодо кількості судових рішень, які перебувають на виконанні, та стану їх виконання. Через це вкрай складно оцінити реальні масштаби проблеми із виконанням судових рішень.

Відтак, ми рекомендуємо розглянути можливість внесення до Реєстру боржників відомостей про боржників, якими є державні органи, органи місцевого самоврядування, та боржників за рішеннями немайнового характеру, а також щодо боржників, відносно яких виконавчі провадження були відкриті до впровадження Реєстру. На нашу думку, доцільним також могло би бути доповнення Єдиного державного реєстру судових рішень інформацією про статус виконання.

Взаємодія з правоохоронними органами

Примусове виконання судового рішення – це, як правило, конфліктна ситуація, під час якої боржник намагається усіма можливими способами завадити державному чи приватному виконавцю виконати судові рішення. Відомими є випадки, коли

боржники чинили опір виконавцям, зачинаючись в офісі, викликаючи приватну охорону, погрожуючи виконавцю¹¹ чи навіть здійснюючи підпал офісу приватного виконавця¹².

¹¹ Див. за посиланням: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1725560-borzchnik-po-alimentakh-pogrozhuval-derzhsluzhbovtsyam-sokiroyu-u-kirovogradskiy-oblasti>

¹² Див. за посиланням: <https://sud.ua/ru/news/ukraine/178447-u-kiyevi-pidpalili-ofis-privatnogo-vikonavtsya-apvu-vimagaye-povnogo-rozsliduvannya-foto>

Щоденно перебуваючи в зоні конфлікту, державний чи приватний виконавець має відчувати захищеність та підтримку зі сторони держави. Зокрема, де це є можливим, правоохоронні органи мають усіляко сприяти виконанню судового

рішення. Наразі діюче законодавство¹³ недостатньо чітко і зрозуміло регулює порядок взаємодії виконавців з правоохоронними органами у таких складних ситуаціях та не передбачає інших можливостей отримання охоронних послуг.

Діджиталізація операційної діяльності виконавців

Діджиталізація будь-яких бюрократичних процесів пришвидшує їх виконання та здешевлює собівартість, дає можливість зробити відповідну послугу більш доступною для бізнесу. Система виконавчого провадження не є виключенням з цього правила. Наразі електронною платформою для роботи виконавців є Автоматизована система виконавчого провадження (АСВП).

Як відзначають виконавці та міжнародні експерти, поточна версія АСВП має низку технічних недоліків та не відповідає всім реальним потребам, які виникають у щоденній роботі виконавців¹⁴. Зокрема, актуальна версія АСВП має досить незначну кількість шаблонів документів виконавчого провадження (постанов, листів і т.д.). Через це виконавці змушені вручну готувати велику кількість типових документів.

Також, АСВП не містить функцій з автоматичного сповіщення про отримання відповідей на запити виконавця. Це змушує виконавця вручну перевіряти стан розгляду кожного окремого запиту, що забирає дуже багато часу. Іншим не менш важливим елементом є пошук дублюючих виконавчих проваджень (коли декілька виконавців відкрили провадження щодо одного й того ж самого рішення).

Окремим напрямом модернізації відповідної системи може бути розбудова сучасної автоматизованої платформи, що інтегрована з Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою (ЄСІТС). Це дало б можливість відслідковувати стан виконання практично всіх судових рішень в режимі реального часу та формувати аналітику практично за всіма категоріями судових рішень та визначати найбільш проблемні сфери їх виконання.

Дисциплінарна відповідальність приватних виконавців та оскарження їх дій

Будучи досить новим інститутом, приватні виконавці перебувають під пильною увагою як держави, так і членів громадянського суспільства. Особлива увага приділяється питанням дисциплінарної відповідальності приватних виконавців. Так, притягнення приватних виконавців до відповідальності віднесено до компетенції спеціально створеного органу – Дисциплінарної комісії.

На думку РБО, наріжним принципом у роботі будь-якої інституції має бути

прозорість та відкритість. Невід'ємним елементом прозорості є публікація рішень відповідної установи (навіть у знеособленій формі) для широкого загалу. Наразі Дисциплінарна комісія не здійснює публікації рішень, які приймаються за результатами розгляду скарг. Відтак, приватні виконавці та потенційні скаржники позбавлені можливості ознайомлюватися з дисциплінарною практикою для того, аби врахувати її у своїй роботі та під час подання скарги.

¹³ Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, затверджений Наказом Мін'юсту та Міністерства внутрішніх справ України № 64/261/5 від 30.01.2018

¹⁴ Див. за посиланням: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5f4/d06/8c3/5f4d068c3c203696646679.pdf>

В ході консультацій з РБО під час підготовки даного системного звіту експертами висловлювалися й інші проблеми, пов'язані зі сферою примусового виконання рішень. Хоча РБО в межах розслідування скарг безпосередньо не мала можливості засвідчити існування тієї чи іншої проблематики, наведене нижче, на думку РБО, заслуговує на увагу Уряду в контексті можливих поліпшень процедурного регулювання даної сфери:

(1) Питання стягнення заборгованості боржника та розподілу грошових коштів у разі, якщо виконавчі провадження щодо боржника здійснюються різними приватними виконавцями та/або приватними та державними виконавцями.

Врегулювання цього питання може дозволити усунути потенційний дисбаланс та зловживання, пов'язані із непропорційним задоволенням вимог певних стягувачів порівняно з іншими кредиторами, та забезпечити врахування інтересів кредиторів в інших виконавчих провадженнях.

(2) Врегулювання процедури можливого вилучення документів на підставі ухвал суду.

Дане питання може розглядатися у двох аспектах. Перший – процесуальним законодавством визначена можливість примусового вилучення доказів для їх дослідження судом, правовий механізм виконання якої законодавчо не врегульований та не забезпечений заходами примусу. Другий – при виконанні судових рішень виконавець може запитувати певні відомості та документи, необхідні для вчинення виконавчих дій у разі, якщо така інформація не надається.

Забезпечення можливості на підставі ухвали суду примусово вилучати такі документи може дозволити більш ефективно виявляти активи та звертати на них стягнення. Такими документами, наприклад, можуть бути копії первинних документів, які дозволяють встановити кредиторську заборгованість боржників з метою подальшого звернення на неї стягнення, документи, які підтверджують право власності на рухоме майно, тощо.

(3) Врегулювання питання скасування арештів у разі, якщо виконавчий документ повернутий стягувачу без виконання та стягувач не пред'являє його до виконання повторно протягом строків пред'явлення виконавчих документів до виконання.

Наразі законодавство не передбачає можливості зняття арешту та скасування інших обмежень, або ж процедура є надто складною. Видається, що логіка закону не лише покликана спонукати боржника до виконання рішення, але також не має покладати на боржника надмірний тягар, якщо стягувач не вживає заходів, пов'язаних із виконанням рішення.

Встановлений трирічний строк для ініціювання процедури виконання рішень може бути достатнім для стягувача. Якщо такі дії стягувачем не вчиняються після повернення виконавчого документа без виконання, то може бути доцільним визначити процедуру зняття обмежувачих заходів автоматично або за зверненням боржника.

(4) Можливість сторін укласти мирову угоду на стадії після розгляду судом справи і до моменту відкриття виконавчого провадження.

Зазвичай, після розгляду справи сторони мають більш вагомі підстави для врегулювання спору. Наприклад, стягувач та боржник узгодили часткове негайне виконання рішення з прощенням частини боргу. За правовою природою така домовленість є мировою угодою сторін при виконанні рішення. Разом з тим, у цьому проміжку часу судове провадження є закінченим, а виконавче провадження ще відсутнє. Ініціювання виконавчого провадження з

метою отримання юридичної можливості укласти мирову угоду буде покладати на боржника обов'язок щодо сплати виконавчого збору, що є небажаним як для сторін та створює додаткове навантаження на органи виконання рішення.

Може бути доцільним визначити у процесуальних законах норму, яка дозволяє врегулювати спір після прийняття судом рішення, якщо виконавче провадження не відкривалось, і повноваження суду затвердити таку мирову угоду. Це, своєю чергою, може мати позитивний вплив на завантаженість органів ДВС.

(5) Оперативність оновлення (актуалізації) даних у Єдиному реєстрі боржників.

Зазначається, що наразі може мати місце значний розрив у часі від моменту зникнення підстав для перебування особи у реєстрі до моменту фактичного виключення з нього та допущення помилок при ідентифікації особи-боржника. Це, своєю чергою, тягне негативні наслідки та створює суттєві перешкоди у можливості вчиняти правочини щодо розпорядження майном та веденні господарської діяльності в цілому.

У даному контексті може бути доцільним передбачення належного механізму виправлення/ видалення неактуальних чи помилкових відомостей з реєстру, а також механізму притягнення до відповідальності за несвоєчасне виключення особи-боржника з реєстру.

Рекомендації РБО:

РБО вбачається доцільним, аби держава розглянула питання щодо поетапного розширення повноважень приватних виконавців, що узгоджується із намірами Уряду, зафіксованими у Кредитній угоді між Україною та Європейським Союзом щодо отримання макрофінансової допомоги ЄС у сумі до 1,2 млрд євро Україна¹⁵.

На нашу думку, поступове наближення мандатів державних і приватних виконавців в майбутньому може позитивно сприяти процесу виконання судових рішень, зробить його більш ефективним і доступним.

З метою підвищення ефективності виконання судових рішень, а також посилення інституційної спроможності державних і приватних виконавців РБО рекомендує наступне:

1) КМУ:

1.1) Напрацювати нормативно-правову базу, яка була би спрямована на наближення мандатів приватних та державних виконавців, у тому числі пропонується розглянути питання надання приватним виконавцям права на виконання судових рішень у публічно-правовій сфері.

1.2) Спільно з іншими зацікавленими органами розробити та забезпечити прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які би забезпечили повноформатне впровадження системи автоматизованого арешту коштів на банківських рахунках та документообіг виконавців з особами, які залучені до процесу виконання судових рішень.

¹⁵ Див. за посиланням: <https://www.kmu.gov.ua/news/svitlana-glushchenko-reforma-sistemi-vikonannya-sudovih-rishen-ye-prioritetom-dlya-ministerstva-yusticiyi-uryadu-ta-vsiyeyi-derzhavi>

1.3) Спільно з іншими зацікавленими органами розробити та забезпечити прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які би надали державним та приватним виконавцям безперешкодний доступ, зокрема, але не виключно, до наступних державних реєстрів та баз даних інформації:

- Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань
- Спадковий реєстр
- Єдиний реєстр довіреностей
- Інформаційний портал Національної поліції України – Інформаційна підсистема «Гарпун»
- Реєстр адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху
- Система фіксації адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі
- Єдиний державний реєстр транспортних засобів
- Єдиний державний демографічний реєстр
- Реєстри територіальних громад
- Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами
- База даних «Відомості про іноземців та осіб без громадянства, які перевищили термін реєстрації паспортних документів в Україні»
- Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб
- Реєстр складських документів на зерно
- Єдиний державний реєстр тварин
- Державне статистичне спостереження «Площі, валові збори та урожайність сільськогосподарських культур, плодів, ягід та винограду»
- Єдиний реєстр для ведення автоматизованого обліку тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів
- Реєстр обліку підіймальних споруд (вантажопідіймальних кранів та машин, ліфтів, ескалаторів, канатних доріг, підйомників, фунікулерів тощо) парових та водогрійних котлів, посудин, що працюють під тиском, трубопроводів пари та гарячої води, атракціонів, об'єктів нафтогазового комплексу та інших об'єктів нафтогазового комплексу та інших об'єктів
- Уніфікована автоматизована електронно-облікова система
- Інформаційна система «Податковий блок»
- Автоматизована система митного оформлення «Інспектор»
- Реєстр дозвільних документів
- Державні реєстри патентів України на винаходи, корисні моделі та промислові зразки
- Державний реєстр свідоцтв про реєстрацію авторського права на твір

2) Міністерству внутрішніх справ України –

доопрацювати Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та органів і осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, затверджений Наказом Мін'юсту та Міністерства внутрішніх справ України № 64/261/5 від 30.01.2018, визначивши форми взаємодії та конкретизувавши обов'язки співробітників поліції під час проведення виконавчих дій.

3) КМУ спільно з Мін'юстом –

розробити та забезпечити затвердження нормативно-правового регулювання, яке би надавало можливість внесення до Реєстру боржників інформації про невиконані державними органами рішення зобов'язального характеру.

4) Мін'юсту:

4.1) Ініціювати створення сучасної інформаційної платформи, що повною мірою відповідає би нагальним потребам учасників виконавчого провадження, з урахуванням кращих світових практик.

4.2) Забезпечити публікацію на офіційному сайті Мін'юсту рішень Дисциплінарної комісії приватних виконавців (за необхідності – у знеособленій формі), зокрема шляхом ініціювання внесення відповідних змін до законодавства.

4.3) Спільно з Державною судовою адміністрацією України розробити та затвердити нормативно-правовий акт, який би передбачав доповнення Єдиного державного реєстру судових рішень інформацією про статус виконання рішень, які опубліковані у загальному доступі.



2.2 Мораторії, які перешкоджають примусовому виконанню судових рішень

Історія питання впровадження мораторіїв, які перешкоджають примусовому виконанню судових рішень, безпосередньо пов'язана з особливостями економічного і правового розвитку України як незалежної держави. Перехід до ринкової економіки у форсажному режимі спричинив також помилки і низьку кваліфікацію в державному управлінні, зловживання у процесах приватизації державних підприємств, загрозу масового звільнення працівників і, як результат, соціальні вибухи. Інструментом тимчасової стабілізації ситуації був використаний мораторій, що перешкоджав би примусовому виконанню судових рішень. В подальшому до цього інструментарію повертались не один раз, що дозволяло

відтермінувати вирішення нагальних питань і перекладати відповідальність за їх вирішення на керівництво держави у більш віддаленому періоді.

На момент підготовки даного системного звіту в Україні чинні закони України містять майже 20 мораторіїв, які так чи інакше можуть зумовлювати невиконання рішень у примусовому порядку (див. Таблицю 3). При цьому, прослідковується три групи мораторіїв – ті, що пов'язані з діяльністю державних підприємств, ті, що пов'язані з приватним сектором і відносинами банківських/фінансових установ (кредиторів) та боржників зокрема, а також ті, що пов'язані з підприємствами паливно-енергетичної галузі.

Таблиця 3.

Чинні мораторії, що перешкоджають виконанню судових рішень

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств	05.01.2002	Закон України № 2864-III від 29.11.2001 «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна»	Забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави під час реалізації майна господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків
Мораторій на провадження у справах про банкрутство боржників – казенних підприємств. Мораторій на санацію та ліквідацію державних підприємств, що не підлягають приватизації	01.01.2004	Господарський кодекс України № 436-IV від 16.01.2003 Положення слід розглядати у системному поєднанні із: <ul style="list-style-type: none"> ч. 2 ст. 4 Закону України № 2269-VIII від 18.01.2018 «Про приватизацію державного і комунального майна», та Переліком об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, затвердженого Постановою КМУ № 83 від 04.03.2015 	Обмеження щодо тих об'єктів, які є необхідними для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та майна, що становить матеріальну основу суверенітету України

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
Мораторій на здійснення заходів примусового виконання рішень, відкриття справи про банкрутство та переходу до процедури санації чи ліквідації щодо підприємств паливно-енергетичного комплексу	26.07.2005	Закон України № 2711-IV від 23.06.2005 «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»	Поліпшення фінансового становища підприємств паливно-енергетичного комплексу, запобігання їх банкрутству
Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення	13.01.2007	Земельний кодекс України № 2768-III від 25.10.2001	Забезпечення земельної реформи до погодження умов обігу земель сільськогосподарського призначення
Мораторій на відкриття справи про банкрутство щодо державних підприємств, що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», дочірніх та заснованих нею підприємств, а також підприємств, утворених внаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) державних підприємств, що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», дочірніх та заснованих нею підприємств	06.02.2007	Закон України № 192/96-ВР від 15.05.1996 «Про трубопровідний транспорт»	Посилення енергетичної незалежності України, захист від тиску зовні, недопущення зміни форми власності на активи газотранспортної системи

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі	22.03.2012	Закон України № 4442-VI від 23.02.2012 «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» Закон України № 1404-VIII від 02.06.2016 «Про виконавче провадження» Закон України № 1787-VIII від 20.12.2016 «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції» Закон України 2604-VIII від 18.10.2018 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене в районі відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, проведення антитерористичної операції»	Забезпечення економічної безпеки і захисту інтересів держави в частині збереження ключових інфраструктурних об'єктів. З 17.02.2017 доповнено потребою інвентаризації і оцінки майна підприємств залізничного транспорту, що розміщене на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та затвердження передавального акта щодо цього майна Товариству як правонаступнику прав і обов'язків зазначених підприємств. Відповідно, встановлено мораторій на звернення стягнення на активи Товариства за зобов'язаннями таких підприємств
Мораторій на звернення стягнення на майно громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті	07.06.2014	Закон України № 1304-VII від 03.06.2014 «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті»	Мінімізація можливих збитків громадян при виконанні своїх кредитних зобов'язань та забезпечення від виникнення скрутної фінансової ситуації внаслідок різких курсових коливань на валютному ринку України й знецінення національної валюти
Мораторій на задоволення вимог іпотекотримача за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції	15.10.2014	Закон України № 1669-VII від 02.09.2014 «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»	Забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
Мораторій на вчинення виконавчих дій та відкриття справи про банкрутство у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії	30.11.2016	Закон України № 1730-VIII від 03.11.2016 «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії»	Забезпечення сталого функціонування теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення
	30.11.2016	Закон України № 1404-VIII від 02.06.2016 «Про виконавче провадження»	
	17.10.2020	Закон України № 686-IX від 05.06.2020 «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства»	
Мораторій на провадження у справах про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію	07.03.2018	Закон України № 2269-VIII від 18.01.2018 «Про приватизацію державного і комунального майна»	Залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику
Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень та провадження у справах про банкрутство щодо державних вугледобувних підприємств	24.05.2017	Закон України № 2021-VIII від 13.04.2017 «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств»	Стабілізація роботи державних вугільних підприємств на перехідний період, проведення необхідного технічного переоснащення шахт та покращення їх техніко – економічних показників шляхом оптимізації непрофільних активів вугледобувних підприємств, визначення конкретних заходів із зменшення собівартості готової товарної вугільної продукції. Підготовка визначених шахт до приватизації, модернізація існуючого фонду для виходу державних підприємств на самоокупність

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
<p>Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні</p>	<p>09.06.2018</p>	<p>Закон України № 2417-VIII від 15.05.2018 «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні»</p> <p>Зміни до: Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» № 2918-III від 10.01.2002</p> <p>Закону України «Про теплопостачання» № 2633-IV від 02.06.2005</p> <p>Закону України «Про виконавче провадження» № 1404-VIII від 02.06.2016</p>	<p>Захист коштів на поточних рахунках суб'єктів господарювання у сфері тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій у вигляді кредитів, позик на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) у відповідних сферах</p>
<p>Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта</p>	<p>22.08.2018</p>	<p>Закон України № 2508-VIII від 12.07.2018 «Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку»</p> <p>Зміни до: Закону України «Про заставу» № 2654-XII від 02.10.1992</p> <p>Закону України «Про міжнародне приватне право» № 2709-IV від 23.06.2005</p> <p>Закону України № 5213-VI від 06.09.2012 «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку»</p> <p>Закону України «Про виконавче провадження» № 1404-VIII від 02.06.2016</p>	<p>Попередження втручання юридичних осіб, зареєстрованих на території держави-агресора та/або держави окупанта, юридичних осіб з іноземними інвестиціями держави-агресора та/або держави окупанта в господарську діяльність підприємств оборонно-промислового комплексу України. Забезпечення стабільної роботи підприємств оборонно-промислового комплексу України. Попередження скорочення робочих місць та зростання соціально-економічної напруги в регіонах. Забезпечення фундаментальної цілісності оборонно-промислового комплексу України. Забезпечення реалізації стратегії реформування оборонно-промислового комплексу України в частині кластеризації підприємств-учасників Державного концерну «Укроборонпром»</p>

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
<p>Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях</p>	<p>22.12.2018</p>	<p>Закон України № 2618-VIII від 22.11.2018 «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз»</p> <p>Закон України № 399-IX від 19.12.2019 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз»</p> <p>Зміни, зокрема, до Закону України № 1404-VIII від 02.06.2016 «Про виконавче провадження» та Закону України № 192/96-ВР від 15.05.1996 «Про трубопровідний транспорт»</p>	<p>Створення умов для відновлення виробничої діяльності ДАТ «Чорноморнафтогаз», її оптимізації та забезпечення енергетичної безпеки України у контексті окупації АР Крим</p>
<p>Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»</p> <p>Мораторій на процедуру санації чи ліквідації державних підприємств, у тому числі казенних підприємств, або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків</p>	<p>20.10.2019</p>	<p>Закон України № 145-IX від 02.10.2019 «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»</p>	<p>Відтермінування можливості вчинення виконавчих дій, крім стягнення коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами</p>

Мораторії	Набрання чинності	Законодавче закріплення	Декларована мета
<p>Мораторій на виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії</p> <p>Мораторій на звернення стягнення на кошти, що знаходяться на поточних рахунках із спеціальним режимом використання оптового постачальника</p> <p>Мораторій на провадження у справах про банкрутство оптового постачальника електричної енергії</p> <p>Мораторій на перехід до ліквідаційної процедури учасників розрахунків за Законом України № 719-IX від 17.06.2020</p>	<p>16.07.2020</p> <p>16.07.2020</p>	<p>Закон України № 719-IX від 17.06.2020 «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії»</p> <p>Закон України № 1404-VIII від 02.06.2016 «Про виконавче провадження»</p>	<p>Повне погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії України, через впровадження комплексу необхідних заходів</p>
<p>Мораторій на провадження у справах про банкрутство боржників — казенних підприємств та бюджетних установ, а також санацію таких боржників до відкриття провадження у справі про банкрутство</p>	<p>17.10.2020</p>	<p>Закон України № 686-IX від 05.06.2020 «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства»</p>	<p>Недопущення відкриття проваджень у справах про банкрутство органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бюджетних установ та організацій задля дотримання встановлених Конституцією України засад функціонування механізму держави</p>
<p>Мораторій на відкриття проваджень у справах про банкрутство боржників – юридичних осіб за заявою кредиторів за вимогами до боржника, що виникли з 12.03.2020, протягом дії карантину, встановленого КМУ з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19, та протягом 90 днів з дня скасування карантину</p>	<p>17.10.2020</p>	<p>Закон України № 728-IX від 18.06.2020 «Про внесення зміни до Кодексу України з процедур банкрутства щодо недопущення зловживань у сфері банкрутства на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19»</p>	<p>Запобігання банкрутним процесам, які можуть наступити внаслідок зтяжних протиепідемічних та карантинних заходів і падіння економічної активності підприємств</p>

На рівні Ради Європи питання мораторіїв неодноразово ідентифікувалося складовою формування серйозної структурної проблеми невиконання/несвоєчасного

виконання рішень українських судів, передусім тих, що винесені проти держави й державних підприємств.

На 1369-ому засіданні¹⁶, що мало місце на початку березня 2020 року, Комітет Міністрів Ради Європи у контексті справ ЄСПЛ «Юрій Миколайович Іванов проти України», «Жовнер проти України» та «Бурмич та інші проти України» вчергове зауважив на тому, що проблема невиконання рішень в Україні, серед іншого, обумовлюється неможливістю порушити та завершити провадження у справах про банкрутство суб'єктів, що належать чи керуються державою, а також мораторіями, що захищають контрольовані державою підприємства від відповідальності та виконавчих дій у певних галузях економіки. Своєю чергою, як наголошувалося на 1331-ому засіданні¹⁷, що проходило на початку грудня 2018 року, з огляду на ті ж мораторії було сформовано більшу частину заборгованості держави за судовими рішеннями, що набрали законної сили.

У червні 2020 року серед довгострокових пріоритетів в Програмі діяльності Уряду¹⁸ в частині доступу до правосуддя було передбачено скасування необґрунтованих мораторіїв на примусове виконання судових рішень, що має бути одним із кроків задля збільшення рівня фактичного виконання судових рішень.

Наявність мораторіїв визнається причиною існування проблеми невиконання судових рішень і власне у Національній стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року¹⁹. У даному аспекті Стратегією, зокрема, передбачається створення додаткових механізмів виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв. В той же час, дана Стратегія не охоплює питання одномоментного скасування мораторіїв або

ж поступового усунення причин їхнього існування.

РБО, зі свого боку, усвідомлює, що за певних обставин мораторії, які запроваджуються владою та створюють умовний імунітет для боржників – асоційованих із державою підприємств і установ, можуть зумовлюватися потребою у економічній безпеці держави. В той же час, номінально, при впровадженні таких мораторіїв влада, яка тим самим створює суттєвий дисбаланс між інтересами кредиторів (стягувачів) і боржників на користь останніх, має паралельно вживати якнайшвидших заходів задля стабілізації ситуації, усунення передумов впровадження мораторію, а також передбачати альтернативні механізми реального виконання рішень судів.

Одним з найбільш обговорюваних питань у даному контексті є складність задоволення грошових вимог до державних підприємств.

В Україні існує більше 17 тис. державних і комунальних підприємств, з яких більше 3 тис. – підприємства, підконтрольні Уряду. В той же час, як повідомляється Проектом ЄС «Право-Justice» з посиланням на дані Організації економічного співробітництва та розвитку, кількість українських державних підприємств суттєво відрізняється від європейської практики: у Данії – 21 державне підприємство, 29 – у Нідерландах, 47 – у Фінляндії, 48 – у Литві, 51 – у Франції, 71 – у Німеччині, 126 – у Польщі.

Як зазначається експертною спільнотою, мораторії, умовно запроваджені для стабілізації і гарантування роботи державних підприємств, фактично призводять до триваючих зловживань останніх, погіршення їхнього фінансового становища й перспектив відновлення,

¹⁶ Див. за посиланням: <https://www.coe.int/web/cm/-/1369th-human-rights-meeting-of-the-ministers-deputies-3-5-march-2020?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fcm%2Fexecution-judgments>

¹⁷ Див. за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808f00a7

¹⁸ Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою від 12.06.2020 № 471. Див. за посиланням: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>

¹⁹ Схвалена Розпорядженням КМУ від 30.09.2020 № 1218-р. Див. за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1218-2020-%D1%80>

спотворюють конкуренцію, а також нерідко обумовлюють і неякісний менеджмент у принципі.

Окремою категорією мораторіїв, релевантність яких є предметом дискусій, є обмеження законодавцем можливості задоволення вимог і до приватних суб'єктів – фізичних осіб, фізичних-осіб підприємств, підприємств. Хоча подібні обмеження влада може обґрунтовувати соціальною та бізнес-спрямованістю, втім на практиці це аналогічно здатно створювати простір для зловживань.

Так, наприклад, влітку 2014 року почав діяти мораторій на звернення стягнення на майно громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній

валюті. Втрата чинності даного мораторію станом на момент написання цього звіту визначена на 21.04.2021.

Беручи до уваги те, що встановлені критерії для спрацювання мораторію дозволяють іпотекодавцю фактично ухилятися від погашення іпотечної заборгованості, Національна асоціація банків України в ході консультацій з РБО зазначила, що банки зазнали значного негативного впливу. В той же час, за шість років дії мораторію левова частка позичальників так чи інакше у позасудовому порядку врегулювала з банками питання заборгованості, і вже відносно тривалий час вигоду від дії мораторію більшою мірою отримують саме недобросовісні позичальники.

Кейс № 3.

РБО отримала скаргу від промислово-комерційного підприємства, яка стосувалася бездіяльності Селидівського міського відділу ДВС Головного територіального управління юстиції у Донецькій області (Селидівський МВДВС).

Така бездіяльність, за повідомленням Скаржника, полягала у невиконанні вимог Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» № 4901-VI від 05.06.2012 (Закон № 4901-VI), зокрема:

- Згідно з ч. 2 ст. 4 Закону № 4901-VI у разі якщо рішення суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, його виконання здійснюється за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду.
- Відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону № 4901-VI протягом десяти днів з дня встановлення державним виконавцем факту наявності підстав для повернення виконавчого документа стягувачу відповідно до п.п. 2-4, 9 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про виконавче провадження», крім випадків, коли стягувач перешкоджає провадженню виконавчих дій, але не пізніше строку, встановленого частиною другою цієї статті, керівник відповідного органу державної виконавчої служби подає до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, документи та відомості, необхідні для перерахування стягувачу коштів, згідно з переліком, затвердженим КМУ, про що повідомляє в установленому порядку стягувача.

На виконанні Селидівського МВДВС перебували виконавчі документи – ряд наказів за 2002, 2006, 2007, 2009-2011, 2013 роки, виданих Господарським судом Донецької області на загальну суму близько 300 тис. грн. У подальшому, ці виконавчі документи були приєднані до складу зведеного виконавчого провадження, у якому боржником є Державне підприємство «Шахта ім. Д.С. Коротченка», а Скаржник – стягувачем. Станом на момент звернення до РБО зі скаргою – в жовтні 2018 року – заборгованість стягнуто не було.

Скаржник неодноразово звертався до Селидівського МВДВС із вимогою передати документи та відомості виконавчого провадження, необхідні для перерахування Скаржнику коштів до Державної казначейської служби України (ДКС), як передбачено Законом № 4901-VI, однак Селидівський МВДВС відмовлявся це робити.

Після взяття скарги у роботу РБО провела декілька етапів листування з Мін'юстом включно з його територіальними підрозділами, а також кілька разів обговорювала предмет скарги на Експертній групі, що функціонує згідно з Меморандумом про партнерство та співробітництво між Мін'юстом та РБО від 15.09.2015.

За результатами проведеної комунікації РБО виявила, що позиція Мін'юсту щодо неможливості передачі документів та відомостей виконавчого провадження до ДКС ґрунтувалася на тому, що у державного виконавця відсутні підстави для передачі виконавчого документа – у всіх виконавчих провадженнях про стягнення з ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка» винесено постанови про зупинення вчинення виконавчих дій в силу приписів Закону України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств». При цьому представники Мін'юсту наголосили на тому, що направлення матеріалів провадження на адресу держказначейства є виконавчою дією, а постанова про зупинення виконавчих дій забороняє державному виконавцю вчиняти будь-які виконавчі дії.

РБО, зі свого боку, зауважила, що Закон № 4901-VI передбачає дві самостійні підстави для передачі документів та відомостей, необхідних для перерахування стягувачу коштів до ДКС: 1) рішення суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження; 2) наявність підстав для повернення виконавчого документа стягувачу відповідно до п. п. 2-4, 9 ч. 1 ст. 37 Закону України «Про виконавче провадження». Підстава, передбачена ч. 2 ст. 4 Закону № 4901-VI, існувала ще до прийняття Закону України від 13.04.2017 «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств», адже рішення суду про стягнення коштів з ДП «Шахта ім. Д.С. Коротченка» на користь Скаржника залишалося невиконаним вже декілька років поспіль. Тому, навіть якщо ставити під сумнів наявність другої підстави, Селидівський МВДВС зобов'язаний був передати відповідні документи та відомості до ДКС принаймні у зв'язку із наявністю першої підстави.

В частині аргументів Мін'юсту про неможливість направлення відомостей виконавчого провадження в силу наявності постанови про зупинення виконавчих дій РБО зауважила, що Закон України «Про виконавче провадження» та підзаконні акти, прийняті на його підставі, не містять визначення поняття «виконавча дія». Водночас вичерпний перелік виконавчих дій було зазначено у Положенні про автоматизовану систему виконавчого провадження, затвердженому Наказом Мін'юсту від 05.08.2016 № 2432/5. «Направлення відомостей виконавчого провадження на адресу держказначейства» не зазначалося у затвердженому переліку виконавчих дій, що не дозволяє розглядати виконання вимог ст. 4 Закону № 4901-VI в якості виконавчої дії і відповідно ставити таке виконання в залежність від наявності чи відсутності постанови про зупинення виконавчих дій в рамках виконавчого провадження.

На користь позиції РБО свідчила і практика роботи інших територіальних підрозділів ДВС. Так, в процесі розгляду скарги Скаржник також надав лист Луганського МВДВС, яким останній підтвердив факт направлення виконавчих документів на адресу держказначейства в порядку, передбаченому ст. 4 Закону № 4901-VI, вже після того як в рамках виконавчих проваджень були винесені постанови про зупинення виконавчих дій.

Також РБО звернула увагу на те, що направлення виконавчого документа до ДКС жодним чином не суперечило би змісту Закону України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» (Закон № 2658-VIII). Завданням Закону № 2658-VIII є збереження платоспроможності державних вугледобувних підприємств шляхом унеможливлення ініціювання щодо них процедур банкрутства, яким передую виконавче провадження по примусовому виконанню відповідного рішення. Так, процедура виконання судових рішень, передбачена Законом № 4901-VI, є альтернативою процедурі виконання судових рішень, передбачених Законом України «Про виконавче провадження», та передбачає виконання судових рішень за рахунок коштів державного бюджету у тих випадках, коли не вдалося виконати судові рішення за рахунок коштів державного підприємства – боржника. Тобто, у разі направлення на адресу ДКС документів та відомостей, необхідних для перерахування Скаржнику коштів, положення Закону № 2658-VIII не були б порушені, оскільки згаданим Законом встановлено заборону вживати заходи примусового

виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, які підлягають виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». В той же час, у разі направлення виконавчого документа до ДКС подальше виконання судового рішення відбувається за рахунок коштів державного бюджету і у порядку, передбаченому Законом № 4901-VI. Отже, в такий спосіб активи державного вугледобувного підприємства не були б використані для погашення заборгованості, а тому виконання судового рішення не вплинуло би на платоспроможність відповідного підприємства. Більше того, виконання судового рішення у такий спосіб дозволило би «списати» з пасивів держпідприємства відповідну дебіторську заборгованість та покращити його фінансовий стан.

У подальшому відбулася ще одна зустріч Експертної групи, після чого, у червні 2019 року РБО було підтверджено, що орган ДВС передав документи до ДКС для перерахування присуджених Скаржникові коштів.

У жовтні 2020 року Директорат правосуддя та кримінальної юстиції Мін'юсту розпочав проведення фахових комунікацій зі стейкхолдерами відносно мораторіїв, заборон та обмежень, які унеможливають або ж ускладнюють виконання рішень певних категорій.

Беручи до уваги засвідчені наміри Уряду, РБО висловлює своє сподівання на те, що запроваджені законами України

гарантії виконання судових рішень будуть неухильно дотримуватися.

Так само, РБО очікує, що держава перегляне і скасує мораторії, що вичерпали свою доцільність. Зокрема, очікується, що буде проведено ґрунтовну роботу в частині аудиту існуючих перешкод для виконання судових рішень у вигляді мораторіїв з метою об'єктивного забезпечення пропорційності та дотримання основоположних засад правосуддя.

Рекомендації РБО:

1) Мін'юсту –

створити та передати на розгляд КМУ проєкт Дорожньої карти скасування мораторіїв, що діють у сфері примусового виконання рішень. При підготовці проєкту має бути забезпечено:

- оцінку причин, що спонукали до запровадження мораторіїв, та ступеню досягнення поставленої державою мети,
- оцінку їхньої пропорційності та реальної ефективності.

2) КМУ із залученням відповідних зацікавлених органів влади –

забезпечити розробку Національної стратегії відносно поступового усунення тих мораторіїв на примусове виконання судових рішень, актуальність яких зберігається згідно з проведеним Мін'юстом аналізом.

3) КМУ, у разі підтвердження актуальності певних мораторіїв:

- у контексті мораторіїв щодо боржників-державних підприємств чи підприємств з кваліфікуючою часткою держави, – розглянути та ініціювати запровадження дієвих альтернативних механізмів задоволення вимог кредиторів на час дії відповідних мораторіїв;
- при ініціюванні перед ВРУ питання продовження дії мораторіїв – передбачати її поширення лише на ті правовідносини, що мали місце до такого продовження та обумовлювали власне впровадження відповідних обмежень, утримуючись від розширення сфери дії таких обмежень.

2.3 Відповідальність посадових осіб за невиконання судових рішень. Судовий контроль

Ситуація із невиконанням судових рішень набула загрозливих масштабів. Про це свідчать як оцінки міжнародних експертів, так і скарги, які надходять до РБО.

Як зазначено у висновку експертів Ради Європи, який був підготовлений у 2018 році²⁰, накопичення невиконаних судових рішень у нашій державі тривало щонайменше два десятиліття. Це підірвало засади верховенства права й ефективність судового захисту та врешті-решт стало основною причиною тисяч звернень наших громадян до ЄСПЛ.

Так, за результатами дослідження, підготовленого Асоціацією приватних виконавців України²¹, – з 724,6 млрд грн., які підлягали виконанню органами ДВС у 2019 році, реально стягнуто лише 16,5 млрд грн., тобто ефективність виконання судових рішень складає близько 2,3%.

Виграна у суді справа за відсутності ефективного механізму виконання судового рішення не є гарантією реального поновлення порушеного права. Найбільш відчутною для бізнесу ця проблема є у сфері виконання судових рішень, ухвалених проти держави, оскільки законодавство передбачає вкрай обмежений інструментарій для виконання таких рішень. За таких умов, першочергового значення набуває інститут юридичної відповідальності за невиконання судового рішення. В теорії держави і права²² основними завданнями юридичної відповідальності вважаються наступні: (1) покарання і перевиховання особи, котра вчинила правопорушення; (2) недопущення вчинення іншого подібного правопорушення в майбутньому;

(3) відшкодування збитків, завданих протиправним діянням.

Тобто, в умовах, коли процедура примусового виконання судового рішення, через свої недоліки, не може гарантувати остаточного виконання судового рішення, досягнення цієї мети мало би забезпечуватися заходами юридичної відповідальності. Загроза застосування санкцій повинна зводити до мінімуму випадки невиконання судового рішення з мотивів неясності чи складності процедури виконання такого рішення.

Варто згадати, що в Україні за невиконання судового рішення передбачена адміністративна та кримінальна відповідальність. Однак, результати розгляду скарг на невиконання судових рішень, які отримує РБО, свідчать про те, що інститут юридичної відповідальності за невиконання судового рішення також є далеким від досконалості, оскільки відповідні санкції є малозначними, а процес притягнення правопорушників до відповідальності дозволяє з легкістю її уникнути. Як наслідок, відсутність реальної відповідальності за невиконання судових рішень тільки поглиблює проблему із вкрай низьким показником виконання остаточних судових рішень. До речі, у вересні 2020 року факт відсутності засобів юридичного захисту у зв'язку з невиконанням рішень судів був нарешті визнаний Урядом України однією з основних причин невиконання рішень судів²³.

Перед тим як аналізувати конкретні недоліки заходів юридичної відповідальності за невиконання судових рішень, доцільно коротко охарактеризувати

²⁰ План дій для України на 2018-2021 рр., схвалений Комітетом Міністрів Ради Європи 21.02.2018 (CM/Del/Dec(2018)1308/2.1bisc).

²¹ Див. за посиланням: <https://drive.google.com/file/d/19qoR0a6qRa2l64twFfdp5hjXsnfxA2yW/view>

²² Бобровник С.В. Юридична відповідальність // Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник: за ред. О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко.

²³ 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 КМУ від 30.09.2020 № 1218-р

види такої відповідальності. Отже, існуючі заходи юридичної відповідальності за невиконання рішень судів можна умовно розділити на чотири види: (1) штраф за невиконання вимог державного виконавця в рамках процедури виконавчого провадження; (2) адміністративна санкція,

передбачена ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП); (3) штраф за неподання звіту про стан виконання рішення суду; (4) кримінальна відповідальність за ст. 382 Кримінального кодексу України (КК України).

Штраф за невиконання вимог державного виконавця в рамках процедури виконавчого провадження

Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» після початку процедури примусового виконання рішення суду державний виконавець має право надсилати вимоги про виконання рішень, які є обов'язковими на всій території України²⁴. Невиконання законних вимог виконавця тягне за собою відповідальність у вигляді штрафу, що стягується з боржника посадової особи у розмірі 200 неоподатковуваних мінімумів

доходів громадян (близько 3400 грн.), а з боржника юридичної особи (у випадку коли боржником є державний орган) у розмірі 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (близько 5100 грн.)²⁵. За повторне невиконання вимоги державного виконавця передбачено накладення на боржника штрафу у подвійному розмірі. Такий штраф стягується з боржника на користь держави.

Кейс № 4.

У жовтні 2019 року торгове підприємство із Запоріжжя звернулося до РБО зі скаргою на бездіяльність ДПС, яка полягає у невиконанні рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 160/8898/18 від 08.02.2019 (Судове рішення), яким зобов'язано Комісію ДПС, яка приймає рішення про реєстрацію податкової накладної/розрахунку коригування в ЄРПН або відмову в такій реєстрації, розглянути документи Скаржника по зупинених податкових накладних Скаржника і прийняти вмотивоване рішення за наслідками розгляду таких документів.

Відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру судових рішень датою набрання Судовим рішенням законної сили є 11.07.2019. Водночас, за інформацією Скаржника, станом на дату подання ним скарги (04.10.2019) Судове рішення залишалося невиконаним.

На запит Скаржника щодо стану виконання Судового рішення ДПС листом, датованим вереснем 2019 року, повідомила, що на даний час тривають заходи щодо виконання Судового рішення.

У відповідь на звернення РБО, в рамках розгляду скарги підприємства, ДПС повідомила про неможливість виконання Судового рішення. Здебільшого, аргументи держоргану щодо неможливості виконання Судового рішення зводилися до наступного: (1) оскарження Судового рішення в касаційному порядку; (2) виконання Судового рішення є неможливим з огляду на положення Порядку зупинення реєстрації податкової накладної/розрахунку коригування в ЄРПН, затвердженого Постановою КМУ від 11.12.2019 № 1165 (Порядок № 1165).

Ухвалою Верховного Суду від 30.03.2020 касаційну скаргу ДПС було повернуто заявнику.

Другий аргумент податкового органу неодноразово обговорювався на зустрічах Експертної групи, створеної на виконання Меморандуму про партнерство і співробітництво між ДПС та РБО від 06.11.2019. Тим не менше, ДПС продовжувала стверджувати, що Порядок № 1165 дозволяє ДПС розглянути скаргу на зупинення реєстрації податкових накладних лише один раз, тоді як Судовим рішенням зобов'язано ДПС повторно розглянути скаргу. Тому

²⁴ Ч. 4 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження»

²⁵ Ст.ст. 63, 75 Закону України «Про виконавче провадження»

ДПС наполягала на необхідності внесення змін до Порядку № 1165. В той же час, процес ініціювання внесення таких змін ДПС не розпочинала.

Окрім звернення до РБО, Скаржник також ініціював виконавче провадження з метою примусового виконання Судового рішення. Проте вимоги державного виконавця про виконання Судового рішення також не посприяли його виконанню. У зв'язку із цим державний виконавець виніс постанову про накладення на ДПС штрафу, передбаченого ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження». Після цього виконавець, по суті, припинив спроби зобов'язати ДПС виконати Судове рішення, адже остання продовжувала стверджувати, що це зробити неможливо.

У вересні 2020 року Скаржник звернувся до суду із заявою про встановлення судового контролю за виконанням Судового рішення. 01.10.2020 Дніпропетровський окружний адміністративний суд задовольнив заяву Скаржника та зобов'язав ДПС у строк до 02.11.2020 подати звіт про виконання Судового рішення. Наприкінці жовтня 2020 року ДПС врешті виконала Судове рішення, після чого РБО завершила розгляд скарги.

На прикладі описаної скарги можна переконатися в тому, що рішення суду, ухвалене іменем Держави України, з легкістю може не виконуватися державою (в особі її компетентних органів). При цьому такий вид юридичної відповідальності як штраф, передбачений ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження», не здатний ані припинити правопорушення, ні запобігти вчиненню інших подібних правопорушень в майбутньому. Причин такої неефективності цього виду відповідальності можна виділити декілька: (а) невеликий розмір штрафу в грошовому еквіваленті; (б) штраф не виконує функцію персоналізованого покарання винних осіб, адже стягується із коштів державного бюджету державного органу-відповідача і перераховується у державний бюджет органу ДВС; (с) особа, на користь якої ухвалено судове рішення, не отримує жодної компенсації за збитки, завдані їй невиконанням рішення суду.

РБО переконана в тому, що найбільш критичним для забезпечення ефективності такого механізму юридичного захисту

як штраф, передбачений ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження», є усунення причин «b» та «с». Адже в умовах існуючого регулювання, з одного боку, держава (в особі її компетентного органу) як правопорушник de facto не зазнає ніяких негативних наслідків своєї протиправної поведінки, а з іншого боку, особа, що постраждала від протиправної поведінки, не отримує відшкодування за отриману шкоду. Тобто, бачимо, що такий штраф не забезпечує досягнення основних завдань функціонування юридичної відповідальності.

Важливо пам'ятати, що ЄСПЛ неодноразово наголошував на необхідності запровадження в Україні ефективних засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне відшкодування за невиконання рішень судів²⁶. У підсумку, наведені вище міркування дозволяють стверджувати про необхідність вдосконалення механізму застосування штрафу, передбаченого ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження».

²⁶ Рішенням у справі «Бурмич та інші проти України» ЄСПЛ постановив, що 12 143 заяв, наведених в додатках до цього рішення, мають розглядатись відповідно до зобов'язань, які випливають із пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» (Заява № 40450/04, рішення від 15.10.2009), яким встановлено існування структурної проблеми, що призводить до порушення п. 1 ст. 6 та ст. 13 Конвенції та ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. У підсумку ЄСПЛ вирішив (п. 4 рішення «Бурмич та інші проти України») вилучити ці заяви з реєстру справ Суду відповідно до пп. «с» п. 1 ст. 37 Конвенції та передати їх Комітету Міністрів Ради Європи, з метою їх розгляду в рамках вжиття заходів загального характеру для виконання зазначеного пілотного рішення у справі Іванов, у тому числі щодо надання відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів, як це передбачено у п. 5 резолютивної частини зазначеного рішення, та сплати боргу за рішенням національного суду. У свою чергу, у п. 5 пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» ЄСПЛ постановив наступне: «державою-відповідачем повинна запровадити ефективний засіб юридичного захисту або комплекс таких засобів юридичного захисту, спроможних забезпечити адекватне й достатнє відшкодування за невиконання або затримки у виконанні рішень національних судів відповідно до принципів, встановлених практикою Суду».

Адміністративна санкція, передбачена ст. 185-6 КУпАП

Ст. 185-6 КУпАП передбачає відповідальність за невиконання заходів щодо окремої ухвали суду. Покарання за таке правопорушення накладається у вигляді штрафу у розмірі від 340 до 850 грн. Разом з тим, сфера дії такого виду відповідальності є вкрай обмеженою. Адже коментована норма закону передбачає відповідальність за невиконання виключно окремої ухвали суду²⁷, а не будь-якого судового рішення.

Очевидними є два недоліки юридичної відповідальності за ст. 185-6 КУпАП: (1) низький розмір штрафу, який не здатний ані виконати функцію покарання правопорушника, ні стати стримуючим фактором для недопущення схожих правопорушень у майбутньому;

(2) обмежена сфера дії санкції, внаслідок чого велика кількість правопорушень залишається без адекватної реакції з боку держави.

При цьому, аби запобігти ситуаціям, коли за один вид порушення (невиконання рішення суду) особа може бути потенційно притягнута і до адміністративної відповідальності, і до кримінальної за ст. 382 КК України, РБО видається доцільним встановити майновий критерій за розміром шкоди, завданої невиконанням рішення суду, після перевищення якого за невиконання рішення суду настає кримінальна відповідальність за ст. 382 КК України.

Штраф за неподання звіту про стан виконання рішення суду

Положення ч. 1 ст. 382 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) визначає, що суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Неподання такого звіту керівником відповідного суб'єкта владних повноважень може бути підставою для накладення на нього штрафу у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що у грошовому еквіваленті становить від 38 420 грн. до 76 840 грн. На думку РБО, зазначений розмір штрафу є значно відчутним у порівнянні зі штрафами, які накладаються відповідно до КУпАП.

В рамках однієї зі скарг, яка надійшла на розгляд РБО, судові рішення, яке не виконувалося Головним управлінням ДПС у Харківській області майже півтора року, було виконано як тільки-но суд встановив строк на подання звіту та розпочав розгляд заяви скажника про накладення штрафу

на керівника відповідного контролюючого органу.

Ми спостерігаємо зростання кількості ухвал про накладення штрафів на керівників суб'єктів владних повноважень, що безумовно свідчить про практичну користь інструментів судового контролю.

РБО вбачає неабиякий потенціал в інституті судового контролю як формі відповідальності за невиконання судових рішень та сподівається, що судді будуть активно застосовувати цей інструмент.

Враховуючи, що виконання рішень, ухвалених проти суб'єктів владних повноважень, чи не найчастіше саботується центральними органами виконавчої влади, РБО вважає доречним висловити в цьому звіті ідею щодо доповнення КАС України положенням про те, що у справах, в яких відповідачем є центральний орган виконавчої влади – надання звіту про виконання судового рішення є обов'язковим. Наразі існують суперечливі думки щодо доцільності запровадження зазначеного інституту, зокрема висловлюються побоювання

²⁷ Окрема ухвала виноситься судом, коли під час розгляду справи ним виявлено порушення законодавства або недоліки в діяльності юридичної особи, державних чи інших органів, або ж як реакція суду на зловживання процесуальними правами стороною процесу.

стосовно того, що зазначений крок може призвести до надмірного завантаження судових органів та додаткових витрат бюджетних коштів. Безумовно, ці аргументи

мають бути критично осмислені для прийняття зважених державних рішень і попередження непродуктивного завантаження судів.

Кримінальна відповідальність за ст. 382 КК України

Ст. 382 КК України кваліфікує умисне невиконання рішення суду як злочин, за який, залежно від ступеня тяжкості, передбачена відповідальність у вигляді штрафу розміром 12 500 грн. та навіть позбавлення волі на строк до восьми років.

Здавалося б, така серйозна санкція мала би виконувати превентивну функцію покарання та стимулювати як приватних, так і публічних суб'єктів належним чином виконувати судові рішення, аби не допустити притягнення до кримінальної відповідальності. Втім реальна ситуація із розслідуванням злочинів та притягненням до відповідальності за невиконання рішення суду свідчить про протилежне.

Так, за даними офіційного звіту Офісу Генерального прокурора²⁸, за період січень-грудень 2019 року правоохоронними органами здійснювалося досудове розслідування у 3183 кримінальних провадженнях за ст. 382 КК України. Водночас, за аналогічний період, до суду з обвинувальним актом було скеровано лише 86 кримінальних проваджень. Зрозуміло, що обвинувальні вирoki будуть прийняті

не по всіх провадженнях, що були передані до суду. При цьому навіть поверхневий аналіз обвинувальних вироків за ст. 382 КК України, які містяться у Єдиному державному реєстрі судових рішень, дозволяє побачити, що переважна кількість засуджених за цією статтею є приватними суб'єктами, а не державними службовцями. До слова, найбільша частка обвинувальних вироків стосується невиконання рішень про стягнення заборгованості за банківськими кредитами, заборгованості за аліментами, несплати штрафів за адміністративні правопорушення, накладені судами, невиконання рішення про стягнення заборгованості по заробітній платі тощо.

Досвід розгляду РБО скарг на неналежне розслідування злочинів за ст. 382 КК України також дозволяє дійти висновку про те, що механізм притягнення до кримінальної відповідальності за невиконання судових рішень такої категорії осіб як державні службовці є вкрай малоефективним. Це може бути продемонстровано на прикладі наступних скарг, над якими довелося працювати РБО.

Кейс № 5.

У липні 2019 року Скаржник звернувся до РБО зі скаргою на бездіяльність слідчого Шевченківського управління поліції ГУ НП у м. Києві в рамках розслідування кримінального провадження № 12019100100004608 від 18.05.2019.

Кримінальне провадження № 12019100100004608 від 18.05.2019 було розпочато за фактом невиконання посадовими особами Головного управління ДФС у м. Києві рішення Окружного адміністративного суду міста Києва у справі № 826/17365/17. Головне управління ДФС у м. Києві було, зокрема, зобов'язано здійснити окремі коригування в інтегрованій картці Скаржника (видалити з картки запис про наявність податкового боргу).

Скаржник зазначив, що слідчий поліції не здійснює розслідування та при цьому необґрунтовано відмовляє Скаржнику у визнанні його потерпілим. Внаслідок цього Скаржник був позбавлений можливості самостійно ініціювати проведення слідчих дій.

²⁸ Див. за посиланням: https://www.gp.gov.ua/ua/stat_n_st?dir_id=113895&libid=#

В рамках розгляду скарги РБО надіслала на адресу Шевченківського управління поліції ГУ НП у м. Києві письмове звернення, в якому наголосила на тому, що згідно з положеннями чинного КПК України Скаржник вважається потерпілим від злочину і відповідно має право на отримання такого статусу у кримінальному провадженні. Окрім того, інспектор РБО також взяв участь у зустрічі Скаржника зі слідчим, в ході якої також підтримав позицію Скаржника.

Врешті-решт у серпні 2019 року слідчий вручив Скаржнику пам'ятку про процесуальні права та обов'язки потерпілого. РБО завершила розгляд скарги.

Разом з тим, навіть після надання Скаржнику статусу потерпілого розслідування у справі суттєво не просувалося, оскільки податковий орган стверджував про технічну неможливість виконати рішення суду та внести необхідні зміни в інтегровану картку Скаржника. За останньою інформацією, отриманою від Скаржника, у червні 2020 року розслідування продовжувалося, обвинувачення по справі нікому не були пред'явлені.

Кейс № 6.

У жовтні 2019 року Скаржник звернувся до РБО зі скаргою на бездіяльність слідчого Шевченківського управління поліції ГУ НП у м. Києві в рамках розслідування кримінального провадження № 12019100100008517 від 06.09.2019.

Кримінальне провадження № 12019100100008517 від 06.09.2019 було розпочато за фактом невиконання посадовими особами ГУ ДПС у м. Києві постанови Окружного адміністративного суду м. Києва від 20.09.2016 у справі № 826/1268/16. ГУ ДПС у м. Києві було, зокрема, зобов'язано здійснити окремі коригування в інтегрованій картці Скаржника (видалити з картки запис про наявність податкового боргу з податку на прибуток).

Скаржник повідомив про те, що ГУ ДПС у м. Києві вже три роки поспіль ухиляється від виконання рішення суду. При цьому навіть після того, як Верховний Суд підтвердив законність судового рішення, податкова не залишала спроб перешкодити його виконанню шляхом подання заяв про роз'яснення рішення, ініціювання зміни способу виконання рішення тощо. Попри очевидну протиправну бездіяльність ГУ ДПС у м. Києві, слідчий Національної поліції не проводив жодних слідчих дій для встановлення винуватців. Єдиною слідчою дією у кримінальному провадженні був допит представника Скаржника.

Слідчий зі свого боку неодноразово повідомляв Скаржнику, що не бачить в діях посадових осіб ГУ ДПС у м. Києві ознак складу злочину.

За наслідками обговорення скарги на Експертній групі, створеній відповідно до Меморандуму про партнерство та співробітництво між РБО та Генеральною прокуратурою України від 12.11.2019, кримінальне провадження № 12019100100008517 від 06.09.2019 було направлено для подальшого розслідування до Територіального управління ДБР у м. Києві.

Станом на січень 2021 року досудове розслідування кримінального провадження № 12019100100008517 від 06.09.2019 триває. РБО також продовжує розгляд скарги.

Як бачимо на прикладі приведених справ, розслідування злочинів, пов'язаних із невиконанням судових рішень державними службовцями, даються правоохоронним органам набагато важче, аніж аналогічні

розслідування проти приватних осіб. Працюючи над такою категорією скарг, РБО доволі часто доводилося чути від правоохоронних органів про неможливість чи складність доведення умислу посадових

осіб (як обов'язкової умови кримінальної відповідальності) на невиконання рішення суду. Варто зазначити, така «складність» доведення умислу на вчинення злочину певною мірою обумовлена існуючою диспозицією²⁹ ст. 382 КК України, яка *de facto* дозволяє притягнути особу до відповідальності лише за невиконання рішення суду, яким цю особу прямо було зобов'язано вчинити певні дії, наприклад, сплатити кошти. Саме такий підхід до визначення умислу на вчинення злочину застосовує і Верховний Суд³⁰. В той же час, за усталеною судовою практикою у справах про стягнення заборгованості, суд не зобов'язує боржника сплатити кошти кредиторі, а приймає рішення про стягнення органом ДВС суми заборгованості з боржника. За таких обставин, диспозиція ст. 382 КК України практично унеможлиблює притягнення недобросовісного боржника до відповідальності.

Ще більш складною для доведення умислу на невиконання рішення суду є та категорія справ, де для виконання

рішення державний орган має вчинити ряд додаткових дій, які суд не зобов'язував вчиняти. При цьому відповідальність саме за невжиття заходів, спрямованих на виконання рішення суду, є вкрай необхідною для подолання системної проблеми із виконанням судових рішень в Україні. Досвід РБО свідчить про те, що досить часто органи державної влади не вчиняють дій, що є необхідними для усунення причин, що заважають виконати судові рішення. На прикладі описаного раніше Кейсу 4 можна побачити, що ДПС майже півтора року не виконувала рішення суду з огляду на необхідність внесення змін до підзаконного акту, однак жодних дій для ініціювання внесення таких змін не вчиняла. Разом з тим, така поведінка держоргану є очевидно недобросовісною та призводить до блокування виконання рішення суду і має визнаватися державою як правопорушення із застосуванням заходів юридичної відповідальності. Це вказує на те, що існуюча редакція ст. 382 КК України потребує суттєвого доопрацювання.

Рекомендації РБО:

КМУ:

- 1) Розробити та подати на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» з метою збільшення розміру штрафу, передбаченого ст. 75 Закону України «Про виконавче провадження» в редакції, чинній станом на січень 2021 року, та запровадження механізму спрямування частини суми штрафу, сплаченого боржником за судовим рішенням, на відшкодування шкоди, завданої тривалим невиконанням рішення суду особі, на користь якої ухвалено рішення.
- 2) Розробити та подати на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до ст. 185-6 КУпАП з метою збільшення розміру штрафу за залишення без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону та поширення сфери дії цієї норми на будь-яке судові рішення, що набрало законної сили.
- 3) Розробити та подати на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до ст. 382 КК України з метою запровадження кримінальної відповідальності не лише за умисне невиконання чи перешкоджання виконання, але й за ігнорування рішення суду, що набрало законної сили, та/або невжиття заходів, необхідних для виконання рішення суду, що набрало законної сили.

²⁹ Диспозиція — це та частина норми (статті) Особливої частини КК України, в якій називається конкретне злочинне діяння або описуються його ознаки, за вчинення якого настає відповідальність.

³⁰ Див. постанову Верховного Суду від 12.02.2020 у справі № 659/1012/18. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87640607>

3 СПЕЦИФІКА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У РІЗНИХ СФЕРАХ: ДОСВІД РАДИ БІЗНЕС-ОМБУДСМЕНА

3.1 «Жонглювання» аргументами або типові способи ухилення від виконання/врахування судових рішень державними органами

Коли бізнес підтвердив свою правоту в суді (тобто реалізував найбільш дієву гарантію відновлення порушеного права³¹), він природно очікує на завершення своїх проблем у відносинах з відповідним державним органом та реальне відновлення порушених прав.

Водночас, як ми описували раніше, спротив органу виконавчої влади може продовжуватися, завдаючи шкоди вже не лише конкретному бізнесу, а й авторитету судової влади.

За спостереженнями РБО, такий спротив може полягати у:

- власне невиконанні судового рішення (коли державним органом не виконується судове рішення зобов'язального характеру); та
- нівелюванні судового захисту та/або невизнанні результатів судового рішення (коли державний орган фактично нехтує рішенням суду незобов'язального характеру та відмовляється вчиняти дії, необхідні для реального відновлення порушених прав; або після виконання судового рішення зобов'язального характеру в майбутньому продовжує аналогічні порушення, нехтуючи мотивувальною частиною рішення).

У випадку з невиконанням судового рішення зобов'язального характеру у бізнесу є певний набір інструментів «впливу» на державний орган (виконавче провадження, різні види відповідальності за невиконання, тощо). Такі інструменти хоч і вимагають значних покращень, чого більшою мірою і стосується цей звіт, але їхня наявність дозволяє мати досить серйозні важелі впливу на незаконну поведінку державного органу.

Водночас, у другому випадку ситуація складніша, оскільки вона фактично вимагає доброї волі державного органу (звичайно, крім випадків, коли нормативно-правовими актами чітко передбачено правило поведінки на випадок визначення судом протиправності попереднього акту, дії, бездіяльності суб'єкта владних повноважень).

Серед пояснень щодо невиконання судового рішення державні органи доводять РБО, зокрема³², такі аргументи:

- технічна неможливість виконати судове рішення;
- неузгодженість визначеного судом для державного органу зобов'язання із нормативно-правовими актами та/або реальними обставинами функціонування баз даних, реєстрів, тощо;

³¹ Речення друге абзацу другого пп. 2.3 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційною скаргою Глуценка Віктора Миколайовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 392 Кримінального процесуального кодексу України від 13.06.2019 № 4-р/2019

³² РБО звертає увагу, що ми саме наводимо аргументи, якими співробітники державних органів пояснюють невиконання, а не класифікуємо причини цього. Згідно з Розпорядженням КМУ від 30.09.2020 № 1218-р «Про схвалення Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року» визначено такі основні причини виникнення проблеми невиконання рішень судів: законодавчі; причини, пов'язані із збором інформації; фінансова причина; причина, обумовлена відсутністю засобів юридичного захисту.

- відсутність фінансування;
- посилання на ініційовані судові процедури, що можуть (!) в майбутньому мати наслідком унеможливлення виконання судового рішення (як-от продовження процедур його оскарження (навіть після набрання судовим рішенням законної сили) або повторне звернення до слідчого судді в кримінальному провадженні з намаганням накласти арешт на вилучене майно);
- необхідність тривалого внутрішнього погодження (!) виконання судового рішення різними департаментами та/або посадовими особами;
- зустрічні вимоги державного органу до підприємства;
- очевидна, на думку посадових осіб державного органу (!), незаконність судового рішення;
- відсутність нормативно врегульованої процедури (способу) виконання конкретної вимоги суди (з посиланням на ст. 19 Конституції України);
- необхідність роз'яснення судового рішення та/або встановлення порядку та способу його виконання;
- необхідність проведення експертиз у справі тощо.

На думку РБО, такі аргументи тією чи іншою мірою межують з відвертим ухиленням від виконання судового рішення та мають викорінюватися в практиці діяльності суб'єктів владних повноважень.

В ситуації з фактичним нівелюванням судового захисту та/або невизнанням

результатів судового рішення крім зазначених вище аргументів РБО досить часто доводиться чути від посадових осіб державних органів, що:

«...оскільки суд нічого їх не зобов'язав зробити, вимагати від них жодні дії взагалі не можна»;

«...в Україні не прецедентна система права, і врахування в майбутньому окремого рішення суду не є необхідним в принципі».

Вина за таку ситуацію перекладається то на суд, який не зумів захистити права ефективно, то на бізнес, який нібито міг раніше просто включити до своєї позовної заяви більше позовних вимог.

Але за такою «позицією» часто ховається бажання державного органу продовжити наслідки дій, рішень, бездіяльності, що були визнані протиправними. Таким чином, бізнес часто змушений повторно звертатися до суду, щоб все таки домогтися необхідного результату у вигляді вчинення конкретної дії.

Водночас, на думку РБО, такий підхід є неприйнятним у правовій державі, яка орієнтується на покращення бізнес-клімату та боротьбу з корупцією. Кожне рішення суду, яким підтверджено порушення державним органом прав бізнесу та/або встановлено протиправність рішень/дій/бездіяльності суб'єкта владних повноважень, має бути поштовхом саме для державного органу щодо аналізу ситуації та змін, а не для підприємства – щодо повторного звернення до суду.

Більше того, іноді повторне звернення до суду вже не є можливим.

Кейс № 7.

24.01.2018 провідний український ритейлер «Фоззі-Фуд» звернувся до РБО з приводу повернення надміру сплачених митних платежів.

В 2013 році, не погоджуючись з визначеною Скаржником митною вартістю імпортованого товару, Київська митниця скоригувала її в більшу сторону. Відповідно, Скаржник сплатив більше податків до бюджету. Для того, щоб довести правильність заявленої ним митної вартості та повернути переплату, ритейлер оскаржив в судах відповідні рішення Київської митниці.

Але незважаючи на те, що ще у 2013-2014 роках судами було прийнято низку рішень на користь Скаржника, він отримав відмову Київської митниці у поверненні коштів по багатьох із них. В 2016 році суд навіть окремо зобов'язав Київську митницю вчинити дії щодо повернення коштів у зв'язку зі скасуванням рішень про коригування, але і це не призвело до повного повернення коштів. Причини відмови були досить формальними.

Водночас, однією з підстав для відмови у поверненні коштів за деякими поставками було те, що судом рішення про коригування були не скасовані, а «лише» визнані протиправними. Все, що пропонували Скаржнику було повторне звернення до суду або отримання роз'яснення судового рішення. Водночас, час, що минув з моменту порушення прав Скаржника, вже не дозволяв бути впевненим в можливості судового захисту, а в наданні роз'яснень суд відмовляв.

РБО повністю підтримала позицію Скаржника та звернулася до ДФС та Київської митниці з проханням забезпечити виконання рішень судів. РБО доводила неприпустимість намагання державного органу ухилитися від виконання судового рішення в правовій державі. Зокрема щодо «тлумачення» співробітниками Київської міської митниці резолютивної частини судового рішення, відповідно до якого (тлумачення) відсутність чіткої вказівки на скасування рішення про коригування митної вартості з «простим» визнанням його протиправним не має наслідком скасування такого рішення про коригування.

За результатами тривалого діалогу з органом державної влади, РБО вдалося переконати його у достатності встановлення протиправності рішення про коригування митної вартості для повернення відповідних коштів підприємству.

Таким чином, РБО вважає, що фактичне продовження дії наслідків визнаного протиправним у судовому порядку рішення/дії/бездіяльності є неприпустимим, і саме держава (в особі державних органів) має займати проактивну позицію для виправлення несправедливої ситуації, реального відновлення порушених прав.

Особливу увагу слід звернути на доцільність врахування державними органами мотивувальної частини рішень судів в

аспекті, зокрема, тлумачення окремих норм законодавства. Адже постійне нехтування логікою суду шляхом застосування законодавства іншим чином, ніж вважає правильним суд, вже саме по собі не може відповідати правовим очікуванням бізнесу та завдає шкоди авторитету судової влади³³.

Наприклад, статистика судових спорів за окремими категоріями справ вже зараз наочно вказує на необхідність змін, зокрема, в таких сферах, як зупинення

³³ Рішення ЄСПЛ від 24.11.2016 у справі «ТОВ "Полімерконтейнер» проти України» (Заява № 23620/05), п. 9: «Національні суди неодноразово заявляли, що це питання вже розглядалося багато разів, і що продовження органами митної служби практики помилкового присвоєння «дорожчого» коду імпортованому товару підприємства-заявника ставить під сумнів остаточність цих рішень та авторитет судів у цілому.»

реєстрації податкових накладних³⁴, коригування митної вартості³⁵.

Судові рішення мають виступати важливим індикатором діяльності державного органу, який слід враховувати як в аспекті оцінки успішності його функціонування (в тому числі, мірило успішності окремих посадових осіб), так і в аспекті корекції правозастосування та правового регулювання у майбутньому.

Також слід зазначити, що не виглядає допустимою пряма залежність виконання судового рішення від численних внутрішніх погоджень державного органу або навантаження через велику кількість відповідних рішень, що мають бути виконані. Так саме, колегіальність внутрішнього процесу виконання рішення не має допомагати уникати відповідальності за його затягування.

Очевидним виглядає, що на належному рівні має бути забезпечена внутрішня функція контролю виконання судових рішень, особливо для державних органів, стосовно яких приймається більше 1000 рішень на рік. У таких державних

органах доцільним вбачається створення окремих штатних одиниць (принаймні тимчасово), на які би покладалася функція забезпечення виконання судового рішення із наданням відповідних повноважень щодо контролю належного рівня оперативності інших співробітників в разі, якщо від них вимагається вчинення окремих дій/ прийняття рішень тощо.

Доцільним в цьому аспекті також виглядає і встановлення окремих вимог щодо ключових показників ефективності як на рівні структур державного органу, так і щодо окремих посад. Це допоможе забезпечити системний моніторинг та керування відповідних процесів. Можна вказати, що розроблення системи моніторингу виконання завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності вже встановлено в рамках завдань щодо реформування ДПС³⁶ та Держмитслужби³⁷. Відповідно, встановлення необхідних вимог щодо виконання судових рішень може не потребувати прийняття нових нормативних актів та здійснення складних процедур погодження змін до них.

³⁴ Згідно зі Звітом судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства № 1-а (Див. за посиланням: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019) по зупиненню накладних було розглянуто із прийняттям рішення 2143 справи, з них у 1978 задоволено позов (!), тобто це 92%.

³⁵ Згідно зі Звітом судів першої інстанції про розгляд справ у порядку адміністративного судочинства № 1-а (Див. за посиланням: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019) за категорією "визначення митної вартості товару" розглянуто із прийняттям рішення 2105 справ, з них 1738 із задоволенням позову, тобто більше 80%.

³⁶ Розпорядження КМУ від 05.08.2019 № 542-р «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику»//План заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову політику (п. 18). Див. за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/542-2019-%D1%80#Text>

³⁷ Розпорядження КМУ від 13.05.2020 № 569-р «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику»//План заходів з реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику (п. 17). Див. за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2020-%D1%80#Text>

Рекомендації РБО:

КМУ:

- 1) Переглянути існуючий інститут дисциплінарної відповідальності державних службовців у контексті зволікання, нехтування чи відмови від фактичного виконання рішення суду, яке набрало законної сили³⁸.
- 2) Передбачити серед ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, показники, що відображають результати судових оскаржень рішень, дій, бездіяльності відповідного органу щодо бізнесу та власне виконання судових рішень, що набрали законної сили.
- 3) Забезпечити впровадження у державних органах функції контролю виконання судових рішень, наприклад, шляхом створення штатних одиниць, відповідальних за цей напрям діяльності для державних органів, щодо яких приймається більше 1000 судових рішень на рік.
- 4) Забезпечити впровадження процедур перегляду правозастосовчої практики державних органів за результатами формування судової практики з окремих категорій справ або норм права, що безпосередньо вказує на системні порушення законодавства державним органом.

³⁸ Чинне законодавство, зокрема глава 2 Закону України «Про державну службу» закріплює засади дисциплінарної відповідальності державних службовців. Підставою для притягнення до такого виду відповідальності є вчинення дисциплінарних проступків. Наведений у ч. 2 ст. 65 перелік дисциплінарних проступків прямо не передбачає, що перешкоджання фактичному виконанню рішень судів (коли це безпосередньо залежить від конкретного державного службовця) може вважатися дисциплінарним проступком. Зважаючи на це, на переконання РБО, може існувати проблема у відповідному правозастосуванні і, відповідно, можливості притягнення державних службовців до відповідальності.

3.2 Проблеми виконання судових рішень на етапі досудового слідства в кримінальних провадженнях

Невиконання судових рішень є проблематичним і у сфері виконання рішень судів, що приймаються в рамках досудового розслідування кримінальних проваджень. Попри те, що процедура примусового виконання рішень суду в Україні має свої недоліки (про які вже йшла мова у попередніх розділах цього звіту), сам факт існування такої процедури та можливість застосування заходів примусу з боку держави дають особі, на користь якої ухвалено рішення суду, мінімальний набір інструментів для забезпечення виконання остаточного рішення суду.

Водночас існує категорія судових рішень, для яких законом взагалі не передбачено механізму примусового виконання як такого. А отже, ми навіть не можемо уявити масштаби проблеми, яка пов'язана із невиконанням даної категорії судових рішень. Такими судовими рішеннями є ухвали слідчих суддів, і в першу чергу це стосується **ухвал про повернення вилученого в ході проведення слідчих дій майна**.

РБО добре відомо, що кримінальне провадження, а особливо досудове розслідування, є тією сферою, де права підприємців є найбільш вразливими від свавілля з боку держави в особі її правоохоронних органів. Так, станом на 31.12.2020 РБО отримала 1323 скарги на дії та бездіяльність правоохоронних органів, з яких 106 скарг (8%) стосується саме невиконання ухвал слідчих суддів про повернення майна, вилученого за результатами проведення обшуків. Варто окремо зазначити про те, що

таку типологію скарг як невиконання рішень судів в рамках розслідування кримінальних проваджень РБО почала відслідковувати тільки з початку 2019 року (після того як стало зрозуміло, що ця проблема є системною для українського бізнесу). Тому насправді скарг на бездіяльність правоохоронців, пов'язаних із невиконанням рішень судів, за весь час існування РБО надійшло набагато більше аніж 106.

За час розгляду подібних скарг РБО неодноразово довелося спостерігати випадки, коли під час обшуку на підприємстві вилучаються документи та майно, які можуть прямо і не стосуватися кримінального провадження, але із подальшим поверненням такого майна виникають серйозні труднощі. Звісно, особа, майно якої було вилучено під час проведення слідчої дії, має право вимагати його повернення у судовому порядку. Якщо суд погодиться із тим, що для вилучення майна не було достатніх підстав, то він зобов'яже відповідний орган слідства повернути таке майно.

Однак, скарги, які були отримані РБО, свідчать про те, що інколи слідчі органи відмовляються виконувати ухвали про повернення майна під різними приводами (як-от передача матеріалів кримінального провадження до іншого органу, призначення експертизи, необхідність роз'яснення судового рішення, неотримання засвідченої судом копії ухвали, перебування слідчого на лікарняному чи у відпустці тощо).

Кейс № 8.

У липні 2017 року виробник агропестицидів із Одеської області звернувся до РБО зі скаргою на невиконання слідчим СВ УСБУ в Одеській області ухвали Апеляційного суду Одеської області від 26.04.2017 у справі № 522/5170/17 про повернення вилученого майна (документи та агропестициди).

Як виявилось в ході розгляду скарги, неможливість повернення майна слідчий СБУ обґрунтовував тим, що вилучені у Скаржника агропестициди були визнані речовим доказом у кримінальному провадженні та були направлені до експертної установи для проведення експертизи.

Разом з тим, ст. 16 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) чітко вказує на те, що позбавлення або обмеження права власності під час кримінального провадження здійснюється лише на підставі судового рішення (про арешт майна). Визнання вилученого майна речовим доказом чи призначення експертизи згідно з положеннями чинного КПК України не є ані підставою для обмеження особи у праві власності, ні, тим більше, підставою для невиконання судового рішення про повернення такого майна.

В процесі розгляду скарги РБО неодноразово надсилала письмові звернення на адресу Генеральної прокуратури та Служби безпеки України (СБУ) з проханням забезпечити виконання судового рішення та повернути Скаржнику вилучене майно. Окрім того, предмет цієї скарги декілька разів обговорювався в ході робочих зустрічей представників РБО із керівництвом Генеральної прокуратури. Тим не менше, тривалий час вилучене майно Скаржнику не поверталось. При цьому спершу і прокуратура, і СБУ стверджували, що майно неможливо повернути до завершення експертизи. Пізніше підставою для неповернення майна стала передача кримінального провадження до іншого правоохоронного органу (справу з СБУ було передано до Національної поліції), який тривалий час не міг виконати рішення суду про повернення майна, оскільки прокуратура не передавала новому слідчому матеріали кримінального провадження.

Врешті-решт лише у квітні 2018 року ухвала Апеляційного суду Одеської області від 26.04.2017 у справі № 522/5170/17 про повернення вилученого майна була остаточно виконана. Разом з тим, частина агропестицидів на момент повернення була зіпсована через закінчення строків зберігання такого специфічного майна. Тому, внаслідок тривалого ухилення правоохоронців від повернення майна Скаржник поніс матеріальні збитки.

Без жодних сумнівів можна сказати, що обов'язковість судових рішень – це наріжний камінь верховенства права. Судовий захист не матиме жодного сенсу – без можливості держави забезпечити ефективно примусове виконання судових рішень. **«Право на звернення до суду було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної Сторони дозволяла, щоб остаточно, обов'язкове для виконання рішення не було виконане»** – так вперше в одному зі своїх рішень висловився ЄСПЛ³⁹ щодо проблеми із виконанням судових рішень. Тим не

менше, на прикладі описаного Кейсу 8 можемо побачити, що правоохоронні органи, які держава наділила правом на застосування примусу задля захисту законності та верховенства права, самі порушують принцип верховенства права, допускаючи невиконання остаточно судових рішень з надуманих підстав.

І при цьому особа, на користь якої ухвалено судове рішення, може сподіватися лише на добросовісний підхід правоохоронного органу до питання виконання такого рішення. Якщо ж правоохоронний

³⁹ Рішення у справі «Горнсбі проти Греції» (Hornsby v. Greece) від 19.03.1997 (Заява № 18357/91), п. 40.

орган не виконує судові рішення та не повертає вилучене у підприємця майно (або ж не вчиняє інші дії, визначені рішенням суду), то на такий випадок законодавець не передбачив жодного механізму примусового виконання рішень суду, ухвалених на стадії досудового розслідування кримінальних проваджень.

Витоки цієї проблематики пов'язані з недоліками самого КПК України.

По-перше, у 2012 році на стадії розробки КПК України цю проблему було вкрай складно спрогнозувати.

По-друге, розробка будь-якого механізму з примусового виконання судового рішення та його гармонізація з існуючою системою є непростими завданнями. Не виключаємо, що розробники КПК України виходили із високого рівня правової культури органів досудового розслідування, які, будучи частиною держави, *a priori* мають бути зацікавлені у виконанні судових рішень, ухвалених іменем держави.

Однак дійсність та існуюча практика демонструють протилежне. Органи досудового розслідування, усвідомлюючи відсутність примусового механізму для виконання ухвал слідчих суддів, відверто не квапляться із тим, аби повернути майно власнику. Чи може така ситуація продовжуватись і далі? Звісно ні, оскільки практичне утвердження ідеї верховенства права є несумісним із ситуацією, коли остаточне судові рішення не може бути ефективно виконано. Давньоримська максима *ubi ius, ibi remedium* говорить нам про те, що будь-яке право має супроводжуватись механізмом захисту. Немає жодних сумнівів у тому, що таке основоположне право людини як право власності⁴⁰ має бути ефективно захищено від свавілля держави у кримінальному провадженні.

Парадоксальним є те, що РБО відомі випадки, коли відсутність законодавчо врегульованого механізму виконання ухвал слідчих суддів ускладнює виконання ухвал про повернення майна навіть тоді, коли правоохоронний орган готовий виконати таке рішення суду.

Кейс № 9.

У квітні 2020 року до РБО звернулося підприємство, що займається оптовою торгівлею цукром-піском, зі скаргою на невиконання ухвали слідчого судді Печерського районного суду міста Києва від 08.11.2017 у справі № 757/49662/17-к про повернення вилученого майна.

Скаржник зокрема повідомив, що ще у грудні 2016 року, в рамках розслідування кримінального провадження № 4201600000003528 від 16.11.2016, на його підприємстві було проведено обшук, за результатами якого вилучено цукор-пісок у кількості 1 645,064 тон. В подальшому, слідчий суддя прийняв ухвалу про скасування арешту вилученого майна та зобов'язав слідчого повернути майно Скаржнику. Однак, станом на квітень 2020 року, тобто зі спливом більш ніж двох з половиною років з дати скасування арешту, вилучене майно так і не було повернуто Скаржнику.

В ході розгляду скарги РБО було з'ясовано, що вилучений у Скаржника цукор було поміщено на зберігання цукровому заводу на території одного із сіл у Вінницькій області. Поліція неодноразово намагалася вивезти майно з території цукрового заводу, однак кожного разу наштовхувалася на протидію з боку місцевих мешканців – співробітників цукрового заводу, на території якого зберігався цукор-пісок. Справа в тому, що співробітники заводу вважали, що цукор-пісок належить їм, а вивезення цукру є спробою влади довести завод до банкрутства. Тому співробітники заводу цілодобово охороняли його територію і не допускали слідчих поліції на його територію.

⁴⁰ Якщо говорити мовою ЄСПЛ: право на мирне володіння майном

У зв'язку із перешкоджанням вивезенню цукру із території заводу були розпочаті відповідні кримінальні провадження щодо фактів перешкоджання у виконанні рішення суду.

Окрім того, предмет цієї скарги декілька разів обговорювався в ході робочих зустрічей представників РБО із керівництвом Офісу Генерального прокурора та Головного слідчого управління Національної поліції. Втім правоохоронці пояснювали, що закон не передбачає процедури примусового виконання ухвали слідчого судді, у зв'язку із чим слідчий не може залучити силовий підрозділ для примусового вивезення цукру із території заводу, оскільки його можуть звинуватити у перевищенні службових повноважень. Разом з тим, після проведення таких робочих зустрічей, матеріали кримінального провадження № 4201600000003528 були витребувані до Офісу Генерального прокурора для вивчення та надання вказівок.

Наприкінці жовтня 2020 року слідчому Національної поліції врешті вдалося організувати вивезення цукру з території заводу та повернути його Скаржнику. РБО завершила розгляд скарги.

Напрошується логічне питання, а як саме можна забезпечити ефективне виконання ухвал слідчих суддів? Відповідаючи на це питання, необхідно зосередити увагу на пошуку своєрідної системи стримувань та стимулів, які би сприяли ефективному виконанню ухвал слідчих суддів про повернення майна без створення додаткової обтяжливої бюрократичної процедури. Така система не повинна передбачати жорстких і непропорційних санкцій для органу слідства, який не повертає майно.

Перш за все, в КПК України варто визначити строк для добровільного виконання органом слідства ухвали про повернення майна. Зараз для виконання ухвал слідчих суддів в КПК України будь-які строки не передбачені. Зазвичай, на практиці проводиться аналогія зі строками вчинення процесуальних дій. Зокрема, виконання ухвали про повернення майна можна вважати процесуальною дією, яка має бути здійснена у розумний строк (який є об'єктивно необхідними для виконання процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень)⁴¹.

Однак, як показує практика, будь-які оціночні судження у повсякденній роботі органів слідства перетворюються на

предмет зловживання та маніпуляцій. З огляду на це, законодавцем має бути встановлено мінімальний строк для добровільного виконання ухвали. Це у першу чергу має внести часову визначеність у відносинах «власник майна – орган слідства», наприклад, – 10 робочих днів. З практичної точки зору, це достатній проміжок часу для того, аби орган досудового слідства мав можливість виконати всю «паперову» роботу та повернути майно.

Після його спливу має нараховуватись грошова санкція за кожен день прострочення із повернення майна. Розмір такої грошової санкції має визначати суд під час прийняття ухвали виходячи з ринкової вартості вилученого майна, яке не було повернуто слідчим добровільно. В загальних рисах, запропонована РБО модель є подібною до інституту судового контролю, який вже продемонстрував свою ефективність у виконанні рішень у сфері адміністративного судочинства⁴².

Фактично, після ухвалення рішення про повернення майна орган досудового слідства, який його утримує, виступає боржником по відношенню до власника (з точки зору цивільного права), а отже має *de facto* виконати зобов'язання

⁴¹ Див. ст. 28 КПК України

⁴² Див. підрозділ 2.3 цього звіту

з повернення майна. Застосування такої моделі забезпечить дотримання балансу інтересів держави в особі сторони обвинувачення та приватного суб'єкта, майно якого вилучено. Так, у разі неповернення вилученого майна власнику, останньому має бути гарантовано право на отримання грошової компенсації. Запропонований

механізм, водночас, дозволить державі України продемонструвати вжиття заходів загального характеру на виконання рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України», зокрема в частині надання особі адекватного відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень суду.

Рекомендації РБО:

КМУ:

- 1) Розробити та подати на розгляд ВРУ законопроект про внесення змін до КПК України з метою (1) визначення граничних строків на виконання ухвал слідчих суддів, постановлених в рамках досудового розслідування кримінальних проваджень; (2) запровадження механізму нарахування штрафу за невиконання таких ухвал; (3) спрямування частини суми штрафу, сплаченого боржником за судовим рішенням, на відшкодування шкоди, завданої тривалим невиконанням рішення суду особі, на користь якої ухвалено рішення.
- 2) Розробити та запровадити механізм для відстеження кількості ухвал слідчих суддів, постановлених в рамках досудового розслідування кримінальних проваджень, та моніторингу стану їх виконання.

3.3 Системні недоліки реагування на судові рішення у фіскальній сфері (податкові і митні питання)

За статистичними даними Верховного Суду в першому півріччі 2020 року 44% справ, які надійшли на розгляд суду касаційної інстанції, стосувалися податків і зборів, що є найчисельнішою категорією справ.

Дані ДПС щодо судових спорів станом на 01.10.2020 є наступними:

- на розгляді у судах перебувало 88,6 тис. справ за участю податкових органів, і цей показник щорічно зростає (79,7 тис. – станом на 01.10.2018 і та 86,5 тис. – станом на 01.10.2019).
- за 9 місяців 2020 року судами винесено остаточні рішення по 7,4 тис. справ, з них 3,3 тис. – на користь платників податків.
- найчисельнішими є справи про скасування податкових-повідомлень рішень (46,3 тис.) та про стягнення податкового боргу (11,6 тис.).

- у спорах про скасування податкових повідомлень-рішень, прийнятих за результатами перевірок, лише 35,7% судових справ вирішується на користь податкових органів.

Наведені дані свідчать у тому числі і про необхідність підвищення ефективності процедури адміністративного оскарження податкових повідомлень-рішень. ДПС може більш критично оцінювати оскаржувані рішення, прийняті регіональними органами під час перевірок, та скасовувати ті з них, які є недостатньо обґрунтованими і мають слабкі перспективи «пережити» судове оскарження. Такий підхід дозволив би істотно зменшити навантаження на адміністративні суди і попередив би неефективні витрати ресурсів бюджету та платників податків на супроводження податкових спорів.

Податковий блок

В даному блоці ми розглянемо різні типи недобросовісної поведінки органів ДПС після отримання рішення суду на користь платника податків. Важливо зазначити, що формулювання «недобросовісна поведінка» у більшості випадків не означає недобросовісності конкретної посадової особи, а частіше свідчить про неправильну реакцію держави в особі відповідного органу, який діє за визначеними правилами, алгоритмами та практиками. Такі алгоритми і практики можуть бути за певних обставин неадекватними і спричиняти невинуватну шкоду інтересам платників податків.

Ми розглянемо наступні категорії недобросовісної поведінки, з якими РБО стикалася у своїй практиці (від більш до менш очевидних і протиправних):

1. Рішення суду не виконується роками або виконується зі значною затримкою.
2. Рішення суду формально виконується, але спірна ситуація між платником і контролюючим органом фактично не вирішується.
3. Податковий орган зловживає правом на оскарження рішення суду.

Неналежне виконання резолютивної частини рішення суду

Види рішень, які може прийняти адміністративний суд в разі задоволення позову, перераховані у ч. 2 ст. 245 КАС України. Абсолютна більшість рішень судів не на користь податкових органів відноситься до двох категорій:

- 1) «визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень». Типовий приклад – рішення про скасування податкових повідомлень-рішень, прийнятих за результатами перевірок;
- 2) «визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії». Типовий приклад – рішення про зобов'язання зареєструвати податкову накладну в ЄРПН.

Рішення першої категорії виконуються «автоматично» – в момент набрання законної сили рішенням суду (як правило, після завершення апеляційного оскарження) відповідний індивідуальний акт втрачає силу і не породжує жодних юридичних наслідків для платника податків. З практичної точки зору, податковий орган повинен формально відобразити факт скасування індивідуального акта у своїх внутрішніх системах документообігу, проте цей процес зазвичай не зачіпає інтересів платника податків.

Що стосується рішень другої категорії, то в них відновлення законних інтересів

платника податків відбувається лише після того, як податковий орган здійснить певні активні дії. Це не завжди відбувається у розумні строки, а інколи рішення суду не виконуються роками. Саме в таких ситуаціях представники бізнесу звертаються до РБО.

У серпні 2020 року РБО опублікувала системний звіт «Адміністрування податків, які сплачує бізнес», у якому значну увагу приділено типовим ситуаціям, пов'язаним із невиконанням/несвоєчасним виконанням рішень судів у податковій сфері. Зокрема, в зазначеному звіті розглянуто проблеми неналежного виконання рішень судів про:

- 1) Зобов'язання зареєструвати податкову накладну (реєстрація якої була зупинена податковим органом), та
- 2) Внесення змін до СЕА ПДВ, пов'язаних зі збільшенням суми, на яку платник податку може зареєструвати податкові накладні.

Скарги на невиконання зазначених вище рішень були у 2020 році найрозповсюдженішими скаргами в практиці РБО, які пов'язані з невиконанням конкретних дій, вказаних судом у резолютивній частині судового рішення.

В даному звіті ми наведемо як приклад лише один кейс, який надійшов до РБО в липні 2020 року та ілюструє відповідні проблеми.

Кейс № 10.

В листопаді 2017 року підприємство склало та подало на реєстрацію податкову накладну. Реєстрація накладної була зупинена, і підприємство звернулося до суду. У жовтні 2019 року рішенням адміністративного суду було зобов'язано ДФС зареєструвати накладну. Водночас, органи ДФС, а згодом і ДПС (після реорганізації) зволікали з реєстрацією накладної навіть після отримання звернень від РБО. Зрештою, накладна була зареєстрована на початку листопада 2020 року, тобто майже через три роки після складення податкової накладної.

Відповідно до п. 198.6 ст. 198 Податкового кодексу України суми ПДВ, сплачені покупцем товару чи послуги, включаються до податкового кредиту в тому періоді, в якому була зареєстрована податкова накладна, але не пізніше ніж через 1095 календарних днів з дати складення такої накладної.

Фактично, в описаній ситуації, якби податковий орган затримався з реєстрацією податкової накладної ще на три тижні, то така реєстрація не змогла б відновити порушені права суб'єкта господарювання. В першу чергу постраждав би контрагент Скаржника, який і втратив би можливість віднести сплачені суми до податкового кредиту.

Наведений вище випадок реєстрації податкової накладної за рішенням суду за два-три тижні до спливу трирічного строку на віднесення відповідних сум до податкового кредиту є досить рідкісним, але не єдиним в практиці РБО.

Позиція РБО полягає в тому, що рішення суду, сформульоване в резолютивній частині, повинно бути безумовно і невідкладно виконано. Будь-яка ситуація, коли орган державної влади допускає невинуватого затримку з виконанням рішення суду або взагалі стверджує, що рішення не може бути виконано, є принципово неприпустимою з точки зору ставлення держави до представників бізнесу.

Ситуація, коли приватний суб'єкт вимушений звертатися до виконавчої служби в зв'язку з тим, що орган виконавчої влади добровільно не виконує рішення суду, також не є нормальною в державі, яка декларує дотримання принципу верховенства права.

РБО вже висловлювала рекомендації, що стосуються безумовного та невідкладного виконання дій, зазначених в резолютивній частині рішення адміністративного суду, зокрема:

- Рекомендація Міністерству фінансів України та ДПС: забезпечити вжиття всіх необхідних заходів (у тому числі організаційних та технічних), які забезпечать виконання судових рішень, які зобов'язують ДПС/ДФС (їх територіальні органи) скоригувати реєстраційний ліміт та/або інші показники платників ПДВ у СЕА ПДВ. ДПС повинна мати практичну змогу оперативно скоригувати показники у СЕА ПДВ вручну, на підставі внутрішнього документу (наказу, висновку робочої групи тощо), складеного відповідними

посадовими особами. Слід забезпечити виконання таких судових рішень у розумний строк (не більше місяця) після набрання ними законної сили, за умови, що судові рішення було надіслано судом до ДПС/ДФС (його територіального органу) або вручено їхньому представникові⁴⁴.

- ДПС та Міністерству фінансів України – розробити та подати на затвердження КМУ, а КМУ – затвердити проект змін до Порядку № 1165 та/або Порядку № 1246⁴⁵, який передбачає встановлення строку, протягом якого податкова накладна/розрахунок коригування мають бути зареєстрованими у ЄРПН на виконання судового рішення. Такий строк має бути реалістичним (дозволяти ДПС забезпечити його неухильне дотримання) і не повинен перевищувати 15 календарних днів з дати набрання судовим рішенням законної сили. Після набрання чинності вказаними змінами всі випадки порушення вказаного строку мають ставати підставою для проведення у ДПС службових перевірок та притягнення винних осіб до відповідальності⁴⁶.

Крім зазначених вище, саме в цьому звіті РБО вважає за необхідне сформулювати ще одну рекомендацію ДПС, а саме:

- внести зміни до внутрішніх нормативних актів ДПС та вжити відповідних організаційних заходів, якими визначити відповідальний підрозділ, до функцій якого буде належати: (1) моніторинг судових рішень, які мають бути виконані органами ДПС, (2) моніторинг процесу виконання таких рішень та (3) підготовка періодичних публічних звітів щодо їх виконання, а також щодо проблемних питань, які створюють перешкоди для виконання судових рішень належним чином.

⁴⁴ Стор. 39 системного звіту "Адміністрування податків, які сплачує бізнес"

⁴⁵ Порядок ведення Єдиного реєстру податкових накладних, затверджений Постановою КМУ від 29.12.2010 № 1246

⁴⁶ Стор. 60 системного звіту "Адміністрування податків, які сплачує бізнес"

Формальне виконання судового рішення

Іншим виміром проблеми неналежного реагування податкових органів на рішення адміністративних судів є ситуація, коли податковий орган формально діє відповідно до резолютивної частини рішення суду, але свідомо ігнорує контекст і позицію суду, сформульовані в більш об'ємній мотивувальній частині рішення.

Для ілюстрації можна навести наступний кейс:

Кейс № 11.

В січні 2018 року Скаржник звернувся до ДФС за податковою консультацією з проханням роз'яснити питання, пов'язане з коригуванням податкових накладних за конкретних специфічних обставин.

В березні 2018 року ДФС надала податкову консультацію, зі змісту якої слідує, що платник не має права відкоригувати податкові накладні за тих обставин, що склалися.

Скаржник не погодився з позицією податкового органу і звернувся до суду. В грудні 2018 року надану платнику консультацію було скасовано рішенням суду.

В лютому 2019 року ДФС було видано нову консультацію, яка за змістом та суттю була аналогічною до скасованої консультації.

Скаржник повторно звернувся до суду з позовом. В травні 2019 року адміністративний суд задовольнив позов. У мотивувальній частині рішення суд проаналізував аргументацію податкового органу, не погодився з нею та зазначив, що в ситуації Скаржника коригування податкових накладних є законним. В резолютивній частині рішення суд зобов'язав ДФС надати нову індивідуальну податкову консультацію. В жовтні 2019 року суд апеляційної інстанції залишив в силі зазначене рішення.

В грудні 2019 року з посиланням на зазначене вище судове рішення ДПС надала Скаржнику нову індивідуальну податкову консультацію, у якій міститься висновок, аналогічний тим, що викладався у попередніх скасованих у судовому порядку консультаціях.

Скаржник звернувся до ДПС із запитом про надання роз'яснень щодо змісту наданої консультації, який суперечить позиції суду. ДПС надала формальну за своїм змістом відповідь, з якої випливає, що вважає рішення адміністративного суду, прийняте в травні 2019 року, виконаним.

На переконання РБО та Скаржника, надана ДПС в грудні 2019 року індивідуальна податкова консультація не враховує висновків суду по суті спору та відтак – не може вважатися належним виконанням рішення.

Ще яскравішою ілюстрацією формального відношення до судового рішення є наступна (на жаль – більш типова) ситуація.

Кейс № 12.

У жовтні 2020 року РБО отримала скаргу наступного змісту. 01.08.2012 управління Пенсійного фонду України надіслало підприємству вимогу зі сплати боргу з єдиного соціального внеску. Підприємство оскаржило цю вимогу до Пенсійного фонду, і наприкінці серпня 2012 року вимога була скасована.

Адміністрування єдиного соціального внеску було передано від Пенсійного фонду до ДФС. У жовтні 2015 року вже ДФС надіслала підприємству вимогу зі сплати того самого боргу, який був зазначений у вимозі Пенсійного фонду в 2012 році. Скаржник звернувся до адміністративного суду, який встановив, що ДФС видало вимогу на підставі інформації про наявність боргу, який виник до липня 2012 року. Пенсійний фонд в 2012 році скасував вимогу, але не видалив інформацію про борг з інформаційних баз, які були передані ДФС. У грудні 2016 року адміністративний суд скасував податкову вимогу, видану в жовтні 2015 року, та зазначив у мотивувальній частині рішення про те, що вимоги про сплату недоїмки (боргу), яка виникла до серпня 2012 року, вважаються погашеними.

Після завершення спору (протягом 2016-2020 років) підприємство отримало ще сім (!) вимог про сплату боргу з єдиного соціального внеску, аналогічних вимозі, скасованій судом щодо сплати боргу, який обліковувався Пенсійним фондом в 2012 році. Частина цих вимог скасована судом, частина – знаходиться на розгляді суду. Остання за хронологією вимога (видана в жовтні 2020 року) і стала приводом для звернення до РБО.

Підприємство розуміє, що такі вимоги будуть надсилатися і надалі, незважаючи на скасування кожної з них, до того часу, поки податкові органи не визнають, що суд вже дослідив обставини справи, визнав відсутність підстав для надсилання наступних вимог і хоча й не зобов'язав ДПС буквально «утриматись від видання аналогічних вимог на майбутнє», подальше намагання стягнути відповідний борг є безперспективним, шкодить інтересам платника податків і призводить до неефективного витрачання ресурсів бюджету на повторне проходження адміністративних і судових процедур.

Наразі скарга знаходиться на розгляді РБО.

Фактично мова йде про ухилення від визнання правоти платника податків і ситуацію, в якій податкові органи займають позицію формального вимушеного підкорення рішенню суду і «опираються» реальному вирішенню спірної ситуації по суті. Такі дії контролюючого органу, на думку РБО, істотно зменшують ефективність судового захисту порушених прав.

Позиція РБО – в Україні дійсно не діє прецедентна система права, але у випадках, коли суд проаналізував конкретні правовідносини між платником податків та контролюючим органом та сформулював позицію в мотивувальній частині рішення, інші органи державної влади повинні враховувати таку позицію суду в подальшій взаємодії з цим платником податків і не приймати рішень всупереч сформульованій позиції суду, оскільки ймовірність того, що суд змінить свою позицію – мінімальна.

Зловживання правом на оскарження судового рішення

Загальновизнаною є проблема тривалості процесу судового оскарження рішень податкових органів. Навіть у випадку, коли платник податків отримує рішення суду першої інстанції на свою користь (для чого може знадобитися час від одного місяця до року), податковий орган практично у 100% випадків оскаржує таке рішення до суду апеляційної інстанції, а згодом – і до Верховного Суду в касаційному порядку. Внаслідок такого оскарження від моменту

виникнення спору до моменту його остаточного вирішення проходять роки.

Ця проблема ускладнюється також тим, що досить часто у податкових органів немає можливості сплатити судовий збір при поданні апеляційної чи касаційної скарги, внаслідок чого така скарга подається зі значним запізненням та проханням до суду поновити пропущені строки. Це ще більше затримує досягнення остаточного результату судового процесу.

Кейс № 13.

У серпні 2019 року окружний адміністративний суд прийняв рішення, яким зобов'язав ДПС збільшити у СЕА ПДВ суму, на яку Скаржник має право реєструвати податкові накладні та/або розрахунки коригування у ЄРПН, на величину від'ємного значення за червень 2015 року в розмірі приблизно 50 млн грн. Відразу після прийняття рішення ДПС подала апеляційну скаргу, яка була повернута у зв'язку з несплатою судового збору.

Рішення не виконувалося, і Скаржник звернувся до РБО. 12.08.2020 РБО надіслала листа до ДПС з проханням вжити невідкладних заходів щодо виконання судового рішення.

27.08.2020 РБО отримала лист, яким ДПС повідомила, що наразі вживаються заходи з виконання судового рішення.

У вересні 2020 року питання, що складає предмет скарги, було винесено на розгляд Експертної групи з ДПС. В межах Експертної групи було повідомлено, що в серпні 2020 року (через рік після прийняття рішення) ДПС подала повторну апеляційну скаргу на судові рішення – і суд поновив строки оскарження, відкрив апеляційне провадження та зупинив дію судового рішення.

РБО була вимушена припинити розгляд скарги, оскільки питання, яке становить суть спору, знаходиться на розгляді суду.

Проблема полягає також в доцільності оскарження судових рішень (особливо в касаційному порядку). Ресурси бюджету, які витрачаються на таке оскарження, можуть перевищувати вигоди від виграшу справи, тим більше – у випадках, коли скасування рішення є вкрай малоімовірним. Це також збільшує навантаження на судову систему, що в свою чергу негативно впливає на якість процедур судового захисту прав суб'єктів бізнесу.

РБО розуміє, що з метою уникнення звинувачень у недостатньо послідовному відстоюванні інтересів держави (в тому числі і з боку правоохоронних органів), всі ситуації, в яких посадові особи податкових органів відмовляються від подальшого оскарження рішень судів, прийнятих на користь платників податків, мають бути врегульовані внутрішніми нормативними актами, де встановлені чіткі критерії прийняття відповідних рішень.

На думку РБО, з боку податкових органів недоцільно подавати касаційну скаргу до Верховного Суду у випадку, коли і суди першої, і апеляційної інстанції прийняли рішення на користь платника податків, а сума, яка є предметом спору не є значною для бюджету. В такому випадку оскарження має сенс лише тоді, коли рішення судів першої та апеляційної інстанцій суперечать усталеній судовій практиці Верховного

Суду або спірне питання в майбутньому може стати типовим і існує необхідність формування сталої судової практики на майбутнє. В інших випадках для бізнесу, судової системи та податкового органу ефективнішим є визнання спору завершеним на етапі апеляційного оскарження та зосередження ресурсів на вирішенні більш важливих і перспективних завдань.

Митний блок

Як ми вже зазначали⁴⁷, значною мірою державні органи чинять опір виконанню судових рішень через внутрішню незгоду з результатом відповідного розгляду. В митній сфері питання невиконання судових рішень було значною мірою вирішено в 2016 році. Тоді було суттєво спрощено порядок повернення надміру сплачених коштів за результатами оскарження рішень про коригування митної вартості.

Однак повністю питання виконання судових рішень вирішено не було, і навіть в питаннях повернення надміру сплаченого за результатами оскарження рішень про коригування митної вартості РБО доводилося розглядати скарги бізнесу вже після зазначених змін законодавства та сприяти додатковим уточненням в ньому.

Загалом, з урахуванням великої кількості процедур, що відбуваються в митній сфері, та, відповідно, великої кількості судових розглядів щодо них, актуальність змін у відповідних адміністративних практиках є очевидною.

І хоча у порівнянні з ДПС проблема власне невиконання судових рішень не є настільки кричущою, в питаннях неврахування точки зору суду щодо правильного застосування норм права необхідними є суттєві корективи.

Питання коригування митної вартості з року в рік суттєво навантажують судову систему. Незважаючи на наявність великої кількості судових позицій, державний орган продовжує відстоювати своє розуміння норм митного законодавства та продукує ідентичні спори, результат розгляду яких легко прогнозувати.

Аналогічна проблема стосується і класифікації товарів, на що, зокрема, вказував навіть ЄСПЛ у раніше згаданому в цьому звіті рішенні⁴⁸, та справ про порушення митних правил.

РБО також мала досвід розгляду скарги, по якій державний орган не хотів враховувати позицію Верховного Суду щодо класифікації товару.

⁴⁷ Див. підрозділ 3.1 цього системного звіту

⁴⁸ Рішення ЄСПЛ від 24.11.2016 у справі «ТОВ «Полімерконтейнер» проти України» (Заява № 23620/05):
«18. Суд зазначає, що, як було встановлено національними судами, в період між 2001 і 2006 роками органи митної служби присвоювали невірний код товару, який підприємство-заявник імпортувало в Україну, що призвело до значного збільшення ставки ввізного мита. Це змусило підприємство-заявника регулярно звертатися до суду з ідентичними претензіями. Хоча в кожному окремому випадку національний суд виносив рішення на користь підприємства-заявника та зупиняв виконання оскаржуваних рішень, це не завадило органам митної служби продовжувати присвоювати один і той самий невірний код тому й самому імпортованому товару. Іншими словами, судові рішення були позбавлені будь-якого процесуального ефекту і обмежувалися лише повідомленням факту відшкодування.
19. Суд надає значення заявам національних судів, що така практика ставила під сумнів остаточність їх рішень та авторитет судів у цілому. Немає жодних підстав ставити під сумнів такі судові рішення. Суд інтерпретує це як ознаку того, що органи митної служби діяли свавільно та що механізми припинення такої практики були відсутні.»

Кейс № 14.

23.02.2018 ТОВ «ТРАУ НУТРИШИН УКРАЇНА» звернулося до РБО у зв'язку з встановленням невірною декларувannya коду УКТЗЕД та наступним визначенням йому грошових зобов'язань за результатами документальної невіізної перевірки з питань правильності класифікації. Податковим органом було визначено необхідність застосування до імпортованого товару (концентрат соєвого протеїну) товарної підкатегорії 2309 90 96 90 замість визначеної імпортером підкатегорії 2304 00 00 00.

У ході розгляду скарги РБО дійшла висновку про доречність багатьох аргументів підприємства. Особливу увагу ДФС РБО звернула на ту обставину, що Верховним Судом було підтверджено правильність класифікації цього саме товару за кодом 2304 00 00 00 у справі іншого підприємства, яке також імпортувало цей товар.

Відповідні висновки Верховного Суду слід, на думку РБО, вважати такими, що є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права⁴⁹.

РБО надала рекомендації органам ДФС провести належний розгляд скарги на рішення про визначення коду товару з урахуванням позиції РБО та судової практики Верховного Суду. Разом з тим, 14.05.2018 ДФС залишила розгляд скарги Скаржника без задоволення. Відтак, РБО у своєму рішенні звернула увагу на відсутність у рішеннях ДФС мотивів, з яких відхиляються вимоги і заперечення Скаржника та пропозиції РБО.

В квітні 2019 року, після відмови у позові Скаржника судом першої інстанції, апеляційним судом було визнано протиправними та скасовано відповідні податкові повідомлення-рішення. Апеляційним судом було вказано на необхідність застосування відповідної практики Верховного Суду в тотожних за змістом правовідносинах.

Відповідно, проблема віднайдення механізму припинення свавільної практики нехтування судовими рішеннями має бути вирішена.

Зміна правозастосування з урахуванням судової практики очевидно допоможе розвантажити як адміністративні, так і судові процедури та сприятиме можливості

використовувати ресурси державного органу більш розумно. Лише на прикладі зменшення рішень про коригування митної вартості (потенційно більш ніж у два рази, якщо орієнтуватися на результати розгляду судових справ) можна зрозуміти, який ресурс вивільняється як у державного органу, так і у бізнесу.

⁴⁹ Відповідно до ч. 4 ст. 13 Закону України "Про судоустрій та статус суддів" 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.

Рекомендації РБО:

- 1) **ДПС та Держмитслужбі** – внести зміни до внутрішніх нормативних актів та вжити відповідних організаційних заходів для визначення відповідального підрозділу, до функцій якого буде належати: (1) моніторинг судових рішень, які мають бути виконані, (2) моніторинг процесу виконання таких рішень та (3) підготовка періодичних публічних звітів щодо їх виконання, а також щодо проблемних питань, які створюють перешкоди для виконання судових рішень належним чином.
- 2) **ДПС та Держмитслужбі** – коригувати адміністративну практику застосування окремих положень законодавства з урахуванням судової практики з аналогічних питань. Це має передбачати не лише формальний моніторинг, а й реальну зміну правозастосовчої практики державного органу. Зокрема, внести зміни до нормативно-правових актів, які регламентують процедуру розгляду скарг суб'єктів господарювання на рішення податкових та митних органів, якими зобов'язати включати до тексту кожного рішення, прийнятого за результатами адміністративного оскарження, стислий огляд судової практики з відповідного питання та/або приймати рішення у відповідності з такою практикою або аргументувати відступлення від неї. Критерієм зміни правозастосовчої практики може виступати саме суттєва зміна результатів судових проваджень (до показника прийняття рішень про задоволення позову суб'єктів господарювання до державного органу не більше 40% по відповідних категоріях справ) або суттєве зменшення загальної кількості судових справ відповідних категорій (за інших рівних умов).
- 3) **ДПС** – внести зміни до Порядку організації роботи органів ДПС під час підготовки та супроводження справ у судах, затвердженим наказом ДПС від 17.10.2019 № 124, та/або інших застосовних нормативних актів⁵⁰, згідно з якими:
 - забезпечити можливість прийняття рішення про оскарження/неоскарження судового рішення в межах строків апеляційного/касаційного оскарження;
 - встановити критерії для спрощення прийняття рішення про неефективність подальшого судового оскарження, зокрема: коли (1) адміністративний суд першої інстанції прийняв рішення на користь платника податків, (2) таке рішення було залишено в силі судом апеляційної інстанції і (3) фінансовий результат спору є незначним для бюджету (наприклад – до 100 тис. грн.) – податковий орган визнаватиме таке рішення та не оскаржуватиме його в касаційному порядку, крім випадків, коли прийняті рішення суперечать практиці Верховного Суду/Верховного суду України в аналогічних справах.

⁵⁰ Передбачається, що відповідно до зусиль з реформування адміністрування податків та зобов'язань, взятих Україною згідно з листом про наміри з МВФ від 02.06.2020 № 18124/0/2-20, зокрема згідно з Меморандумом про економічну та фінансову політику, ДПС вживатиме заходів для суттєвого покращення якості проведених перевірок, об'єктивності адміністративного оскарження, що зменшить кількість оскаржуваних у суді рішень і не вимагатиме додаткових зусиль.

3.4 Складності імплементації рішень іноземних/міжнародних судів в Україні

Міжнародний суд/арбітраж є одним з найбільш ефективних і зручних способів вирішення спорів. Рішення іноземних судів та міжнародних комерційних арбітражів можуть визнаватися та виконуватися на території України з двох підстав:

- таке визнання та виконання передбачається міжнародною угодою, згода на обов'язковість якої надана ВРУ,
- за принципом взаємності.

Той факт, що рішення міжнародного комерційного арбітражу може бути примусово виконано у більш ніж 100 країнах світу, робить цей інститут надзвичайно привабливим для бізнесу. У цьому підрозділі ми розглянемо питання, які стосуються деяких практичних аспектів імплементації рішень іноземних/міжнародних судів в Україні на прикладі відповідних скарг РБО.

Надання дозволу на виконання рішення міжнародного суду/арбітражу

Навіть якщо боржник погоджується з рішенням арбітражу, для його добровільного виконання доведеться отримати відповідний дозвіл суду. Ст. 480 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК України) визначений спрощений порядок розгляду заяв про надання дозволу на добровільне виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу. Така заява розглядається суддею одноособово протягом 10 днів з дня надходження в судовому засіданні без повідомлення учасників арбітражного розгляду.

У випадку ж примусового виконання питання визнання і надання дозволу на виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу розглядається судом за заявою стягувача.

Стягувач зобов'язаний надати суду оригінал належним чином засвідченого арбітражного рішення або нотаріально завіреної копії такого рішення, а також оригінал арбітражної угоди або нотаріально завіреної копії такої угоди.

Заява стягувача розглядається суддею одноособово протягом двох місяців з дня її надходження до суду в судовому засіданні з повідомленням сторін. Під час розгляду заяви суд не розглядає справу по суті, а лише перевіряє відсутність підстав для відмови у визнанні та наданні дозволу на виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу, передбачених ст. 478 ЦПК України та ст. 36 Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж».

ДОВІДКОВО

В межах консультацій з експертною спільнотою під час написання цього системного звіту було звернуто увагу РБО на наступну проблематику.

Так, чинним процесуальним законодавством не врегульовано окремо питання визнання і надання дозволу на виконання рішення, винесеного на підставі міжнародного договору (коли мова йде не про міжнародний комерційний арбітраж, а про, наприклад, інвестиційний арбітраж, що має місце на підставі Угоди про заохочення і взаємний захист інвестицій, укладеної між державами, чи іншого міжнародного договору (наприклад, Енергетичної хартії).

Незважаючи на це, судова практика вказує, що визнання та надання дозволу на виконання таких арбітражних рішень на сьогодні проводиться. Однак відбувається це на підставі норм, що регулюють визнання та виконання рішень міжнародного комерційного арбітражу або рішення іноземного суду⁵¹. Це вказує на відсутність чіткого законодавчого регулювання у вказаному питанні та може нести потенційні правові ризики, пов'язані з допуском до виконання відповідних арбітражних рішень.

Іншим питанням, що може потребувати законодавчого регулювання, є визнання та надання дозволу на виконання рішень арбітражу про вжиття забезпечувальних заходів (рішення надзвичайного арбітра), а також рішень іноземних судів щодо застосування заходів забезпечення позову.

Законодавство не містить окремих норм, які б регулювали ці питання та давали змогу беззаперечно стверджувати про наявність такої законодавчої можливості (враховуючи дискусії щодо того, зокрема, чи охоплюються рішення надзвичайного арбітра Нью-Йоркською Конвенцією). Втім, зокрема, у декількох справах суди хоч і відмовили у визнанні та наданні дозволу на виконання рішень надзвичайного арбітра, вони все ж таки звертались до положень Нью-Йоркської Конвенції *ipso facto* підтвердивши можливість такого визнання та виконання в Україні⁵².

Крім того, видається важливим запровадження процесуального механізму зміни, зупинення дії чи скасування рішення українського суду про визнання та надання дозволу на виконання рішення арбітражу чи іноземного суду про вжиття забезпечувальних заходів у випадках, коли міжнародним арбітражем чи іноземним судом:

- відмовлено у розгляді справи;
- припинено розгляд справи;
- відмовлено у задоволенні позову;
- зупинено дію забезпечувальних заходів;
- скасовано чи змінено забезпечувальні заходи.

Станом на поточний момент такий механізм не передбачено, що може призвести до існування паралельно взаємовиключних рішень українських судів з питань забезпечувальних заходів. Також, може бути доцільним і доповнення ч. 4 ст. 444 ЦПК України положенням про поворот виконання рішення у випадку, коли рішення міжнародного арбітражу скасовано.

⁵¹ Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 25.01.2019 у справі № 796/165/2018, ухвалу Апеляційного суду міста Києва від 17.07.2019 у справі № 824/66/19.

⁵² Див., наприклад, постанову Верховного Суду від 19.09.2018 у справі № 757/5777/15-ц, постанову Верховного Суду від 14.01.2021 у справі № 824/178/19.

Виконавче провадження

Розслідувані РБО скарги щодо імплементації рішень міжнародних судів/арбітражів стосувалися питань:

- необґрунтованого повернення виконавчого документа стягувачу без прийняття до виконання;
- неоперативності та/або бездіяльності державних виконавців у виконавчому провадженні, яка дозволяла боржникові позбутися майна, на яке могло бути звернуто стягнення.

З першого типу питань ефективною виявилась процедура адміністративного оскарження рішень державного виконавця до начальника відділу, якому безпосередньо підпорядкований державний виконавець (а рішень такого начальника – до керівника органу ДВС вищого рівня)⁵³.

Ефективне вирішення ж другого типу питань потребує більш комплексного підходу, який описаний у підрозділі 2.1 цього звіту.

Кримінальні провадження

На жаль, доволі поширеною практикою залишається досудове розслідування кримінальних проваджень паралельно з імплементацією рішень міжнародних судів/арбітражу.

Так, у одних випадках стягувачу доводиться звертатися до правоохоронних органів із заявою щодо невиконання рішення суду. У інших – боржник ініціює досудове розслідування у якості протидії виконанню рішення міжнародного арбітражу в Україні.

Кейс № 15.

РБО розглядає скаргу іноземної компанії щодо невиконання в Україні рішення міжнародного арбітражного суду українським державним підприємством. Відповідно до рішення суду компанії, яка реалізувала в Україні великий інфраструктурний проєкт, має бути перераховано більше 20 млн доларів США.

Так, через 15 днів після отримання Скаржником ухвали українського суду про надання дозволу на примусове виконання в Україні рішення міжнародного арбітражного суду, було ініційовано досудове розслідування у кримінальному провадженні. У подальшому були проведені обшуки та допити представників Скаржника.

Орієнтовно через 12 днів після отримання Скаржником виконавчого листа українського суду відбулася активізація досудового розслідування, зокрема були проведені допити представників Скаржника, а також була витребувана велика кількість документів, частина з яких раніше була вилучена при обшуку офісу Скаржника.

При цьому, протягом більше ніж 9 місяців після здійснення першочергових слідчих дій (обшуки, допити) слідчими не здійснювались які-небудь слідчі дії по досудовому розслідуванню кримінального провадження. Відповідні слідчі дії відновились одразу після отримання вищезазначеного виконавчого листа Скаржником.

Після неодноразового обговорення вказаної скарги на Експертних групах між РБО та відповідними правоохоронними органами кримінальне провадження було закрито у зв'язку з відсутністю в діянні складу кримінального правопорушення.

⁵³ Ч. 3 ст. 74 Закону України «Про виконавче провадження»

Інвестиційний арбітраж

Варто зауважити, що невиконання рішення міжнародного арбітражу, стороною у якому є державна компанія, може нести ризик виникнення інвестиційного спору. Наразі процедура мирного врегулювання інвестиційних спорів в Україні врегульована Указом Президента України від 25.06.2002 № 581/2002 «Про Порядок здійснення захисту прав та інтересів України під час урегулювання спорів, розгляду у закордонних юрисдикційних органах справ за участю іноземного суб'єкта та України».

У своїй роботі РБО неодноразово була учасником розгляду досудового врегулювання спорів іноземних інвесторів.

Так, іноземні інвестори мають змогу надіслати офіційну інвестиційну претензію на адресу Уряду. Такий підхід, на думку РБО, відображає недовіру інвестора до національних судів. У цьому випадку претензія використовується як інструмент початку прямих переговорів з Урядом з метою доарбітражного врегулювання того чи іншого спору.

При цьому варто зауважити, що у випадку звернення до інвестиційного арбітражу стороною у спорі уже виступатиме Уряд, з усіма негативними від цього наслідками (у тому числі, репутаційними).

Рекомендації РБО:

З метою підвищення ефективності виконання рішень міжнародних судів/арбітражу, а також недопущення адміністративного тиску на бізнес зі сторони правоохоронних органів у ході виконання вищезазначених рішень в Україні, РБО рекомендує наступне:

1) КМУ:

1.1) продовжувати роботу над законопроектом про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо запровадження повноформатної діяльності Бюро економічної безпеки України з чіткою визначеністю його підслідності щодо розслідування економічних злочинів⁵⁴;

1.2) комунікувати серед центральних органів виконавчої влади необхідність відповідальної та виваженої реалізації своїх функцій, зважаючи на потенційність спорів, що можуть бути передані на розгляд міжнародних судів/арбітражів.

2) Мін'юсту та/або ДВС – вести окремий облік виконавчих проваджень стосовно рішень міжнародних судів/арбітражів як таких, які несуть потенційну небезпеку виникнення інвестиційних спорів, стороною у яких буде виступати держава, та забезпечити періодичне звітування з цих питань.

⁵⁴ Станом на момент завершення роботи над цим звітом ВРУ було прийнято Проект Закону про Бюро економічної безпеки України № 3087- від 02.07.2020. У даному проекті більшою мірою враховано рекомендації РБО, що надавалися в минулому.

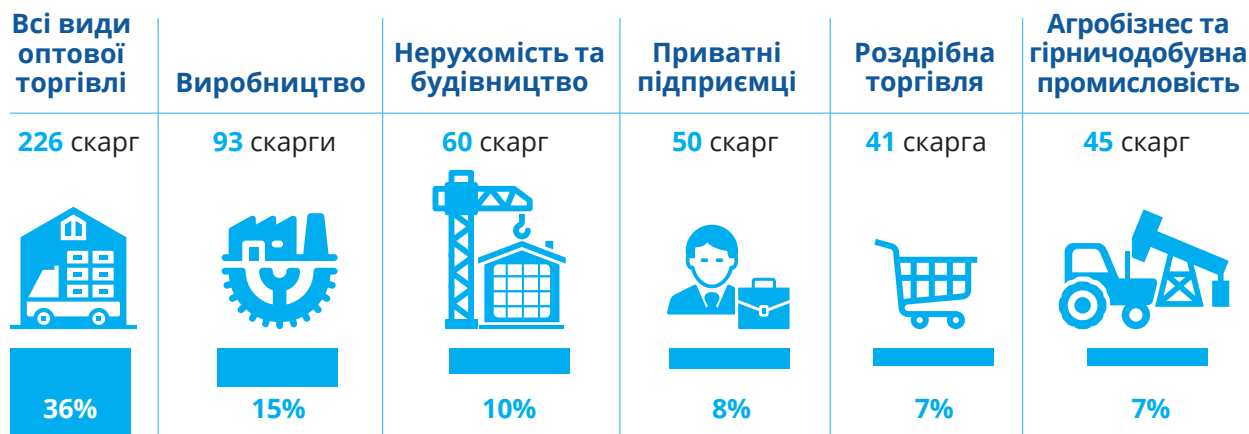
В той же час, критичним також є й чітке визначення підслідності за Бюро економічної безпеки України. Безпосередньо у контексті даного системного звіту, з практики РБО, розслідування одних і тих злочинів за КК України різними правоохоронними органами може створювати поле для потенційних зловживань та не сприяє імплементації судових рішень, у т.ч. іноземних.

Для вирішення проблеми підслідності, серед іншого, було розроблено Проект Закону про внесення змін до адміністративного та кримінального законодавства щодо запровадження діяльності Бюро економічної безпеки України № 3959-1 від 25.08.2020, який було прийнято в першому читанні 03.02.2021.

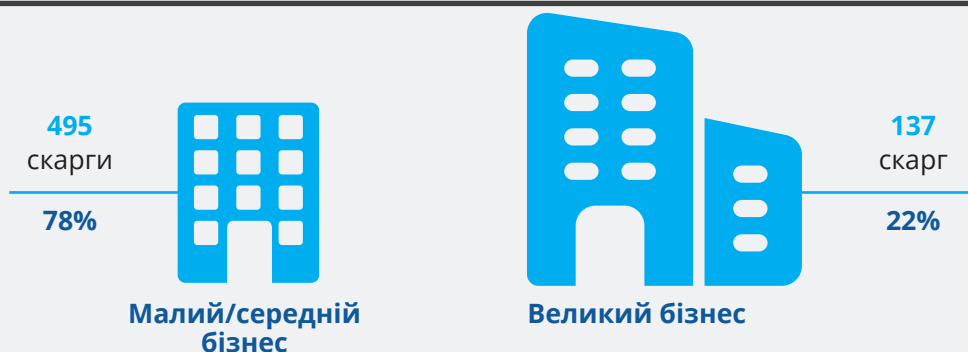
4 ДОДАТКИ

Невиконання судових рішень: Портрет скаржників РБО

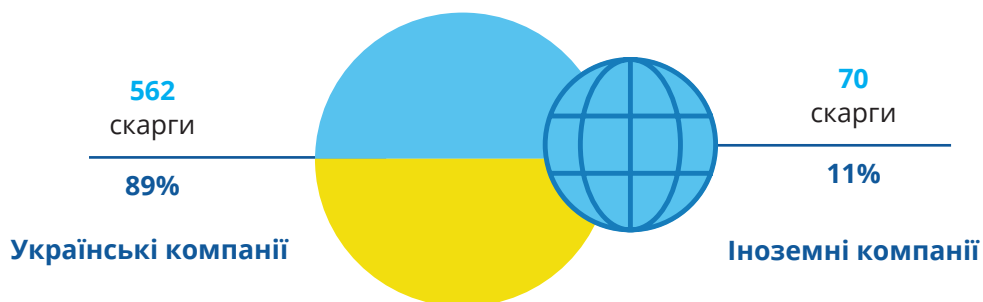
ТОП-6 індустрій, від яких надійшли скарги (травень 2015 р. – грудень 2020 р.)



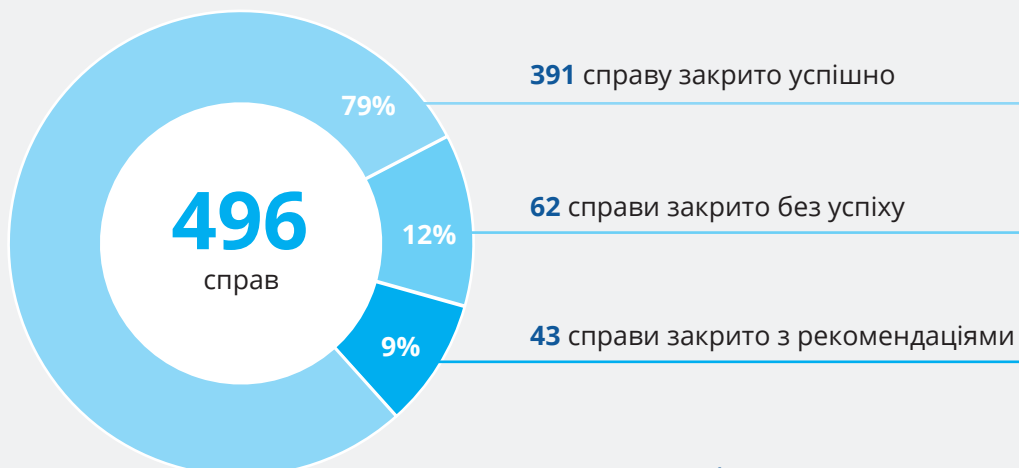
Розподіл скаржників за розміром бізнесу:



Розподіл скаржників за походженням капіталу:



Статуси завершених розслідувань (скарг, взятих у роботу) щодо невиконання судових рішень:





БЦ «Поділ Плаза»,
вул. Спаська, 30А,
Київ 04070, Україна
(вхід зі сторони вул. Сковороди, 19)

Тел: +380 (44) 237-74-01
Факс: +380 (44) 237-74-25
Електронна пошта: info@boi.org.ua

www.boi.org.ua

www.facebook.com/BusinessOmbudsmanUkraine