

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

DOI: 10.33498/Юсп-2020-04-189



Іван Ліщина

заступник Міністра юстиції України – Уповноважений
у справах Європейського суду з прав людини,
заслужений юрист України
(Київ, Україна)
ivan.lishchina@gmail.com

УДК 341.64(4):347.23

ПРОБЛЕМА НЕВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЯК ПОРУШЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ В ПРАКТИЦІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ. УКРАЇНСЬКИЙ АСПЕКТ. ВІД IVANOV ДО BURMYSH

АНОТАЦІЯ. Право власності, яке закріплене в ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у разі визнання Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) його порушення, призводить до призначення найбільш значних розмірів справедливої компенсації. При цьому така форма порушення цього права, як невиконання судових рішень, становить найбільш серйозну проблему серед тих, що були констатовані ЄСПЛ стосовно України.

Це друга з двох статей, присвячених питанню невиконання судових рішень. Попередня опублікована в № 3/2020 “Право України” “Проблема невиконання судових рішень як порушення права власності у практиці Європейського суду з прав людини. Український аспект. Від *Hornsby* до *Ivanov*”. Вона має на меті дослідити практичні аспекти проблеми, зокрема: попередні спроби вирішення проблеми в Україні, причини їхньої невдачі та спробує з’ясувати, чи є “світло в кінці тунелю”. За результатами дослідження робиться висновок про те, що спроба виконання *Ivanov* через запровадження єдиного механізму для сплат за рішеннями проти органів держави та державних підприємств, які передбачені в Законі України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” і втілені в Програмі 4040, виявилася невдалою: по-перше, вона вимагала значних видатків із бюджету, які ніколи не були доступні українському уряду, а по-друге, навіть якщо б відповідні кошти знайшли, це було б тільки тимчасовим вирішенням проблеми, бо нові борги накопичувалися б із тією ж швидкістю. Тому саме комплексний підхід до вирішення проблеми, відображений у консолідованому Плані дій Уряду та Стратегії, має шанси остаточно подолати цю проблему. При цьому надважливими є тверда політична воля на найвищому рівні влади та ефективна координація між різними органами держави при подоланні цієї проблеми.

Ключові слова: право власності; поняття “майна” в розумінні ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; невиконання судового рішення; мораторій на виконання судових рішень.

© Іван Ліщина, 2020

У своєму рішенні, прийнятому на 1302-й сесії від 5–7 грудня 2017 р. Комітет Міністрів Ради Європи (далі – КМРЕ) знову нагадав, що

проблема невиконання або затриманого виконання остаточних національних судових рішень мала місце в Україні протягом довгого періоду часу та що ця група справ розглядається Комітетом з 2004 р., та що, зокрема, не було створено системи ефективного виправлення, як цього вимагає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, як було прямо зазначено Суду в пілотному рішенні *Ivanov* від 2010 р.¹.

Цей дещо апокаліптичний погляд на сучасний стан виконання судових рішень в Україні нині визначає межу спілкування Ради Європи з Україною у сфері прав людини. Спробуємо розібратись, як сформувалася ця практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), причини проблем України у цьому напрямі та шляхи їх подолання. Розгляд проблеми невиконання судових рішень виконуватиметься через призму права власності, яке закріплене в ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція)².

Це друга із двох статей, присвячених питанню невиконання судових рішень.

Мета дослідження – вивчити практичні аспекти проблеми, зокрема: попередні спроби вирішення проблеми в Україні, причини їхньої невдачі та з'ясувати, чи є “світло в кінці тунелю”.

Спроби виконання рішення Ivanov у 2010–2013 рр.

У 2011 р. Уряд подав два законопроекти, спрямовані на подолання проблеми невиконання судових рішень: “Про гарантії держави щодо виконання рішень суду” (далі – Законопроект № 7562)³ та “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” (далі – Законопроект № 9127)⁴. Автору не вдалося встановити, чому Законопроект № 7562 не було внесено в сесійну залу і чому його треба було фактично замінити на Законопроект № 9127, але текст проектів практично збігається, тому ми зосередимося на другому, який згодом було прийнято, хоча й у значно урізаному вигляді. Законопроект № 9127 мав такі риси:

¹ Decision H46-38 Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine (Applications No. 40450/04, 56848/00, 46852/13), 1302nd meeting, 5–7 December 2017 (DH) CM/Del/Dec(2017)1302/H46-38.

² Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004> (дата звернення: 22.02.2020).

³ Проект Закону про гарантії держави щодо виконання рішень суду від 14 січня 2011 р. № 7562 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39454> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴ Проект Закону про гарантії держави щодо виконання судових рішень від 8 вересня 2011 р. № 9127 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41092> (дата звернення: 22.02.2020).

– передбачав гарантії виконання рішень проти державних органів; державних підприємств, установ, організацій та юридичних осіб, примусова реалізація майна яких забороняється відповідно до законодавства, але виключав рішення на користь органів публічної влади, підприємств, державної та комунальної форм власності;

– виконання рішень проти державних органів здійснюватиме Державна казначейська служба України (далі – ДКС України) завдяки списанню коштів із рахунків такого державного органу або коштом, який передбачений за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду;

– передання рішень проти державних органів на виконання ДКС України відбувається через звернення кредитора до ДКС України із відповідною заявою щодо державних підприємств, кредитори звертаються до Державної виконавчої служби України (далі – ДВС України), якщо строк виконання перевищив шість місяців, ДВС України передає матеріали до ДКС України;

– компенсація становить 0,3 % річних від суми заборгованості, якщо вона не сплачена протягом трьох місяців з моменту постановки на казначейську програму.

У Перехідних і прикінцевих положеннях Законопроекту № 9127 у першій редакції передбачалося:

– змінити низку законів щодо соціального забезпечення громадян через додання фрази “в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України” до положень, що регулюють надання тих чи інших соціальних благ;

– скасувати Мораторії 2002 та 2005;

– встановити строк шість місяців із моменту набуття законом сили на подання заяв на постановку на казначейську програму та один місяць – для нових рішень (причому неподані в строк вимоги вважалися погашеними);

– Кабінет Міністрів України мав протягом одного року з дня набрання чинності Законом провести інвентаризацію заборгованості з виплат за рішеннями суду, які були до набрання чинності цим законом, та до 2013 р. розробити на підставі даних інвентаризації графік і порядок погашення зазначеної заборгованості з Державного бюджету України.

У пояснювальній записці до Законопроекту № 9127 його автори пояснювали, що він був розроблений на виконання “пілотного” рішення у справі “Юрій Миколайович Іванов проти України”⁵. Причому зазначалося:

⁵ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про гарантії держави щодо виконання судових рішень” <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41092> (дата звернення: 22.02.2020).

<...> метою вказаного проекту Закону є приведення положень чинного законодавства у відповідність з Конвенцією шляхом запровадження комплексу ефективних засобів, які б забезпечили безумовне виконання рішень суду вказаної категорії. Досягнення вказаної мети передбачається шляхом запровадження механізму, за яким виконання судових рішень про стягнення коштів з державних органів, підприємств, установ чи організацій, боржника-юридичної особи, примусова реалізація майна якого забороняється, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, у разі якщо неможливо виконати рішення за рахунок боржника⁶.

Окремо передбачалося, що 'для реалізації положень проекту Закону щодо виконання відповідних судових рішень вбачається за необхідне кожного року в Державному бюджеті України передбачати кошти в сумі до 3,5 млрд грн⁷.

У проекті, підготовленому до другого читання, текст Законопроекту № 9127 практично не змінився – тільки виключили борги державних банків із дії цього закону та розмір компенсації збільшився до 3 % річних. Найбільші зміни відбулися у Перехідних і прикінцевих положеннях, із яких зникли зміни до законів щодо соціального забезпечення громадян. Утім, скасування Мораторіїв 2002 і 2005, строк на подання документів на казначейську програму та інвентаризація заборгованості, а також встановлення графіка погашення за її результатами у тексті залишилися.

Однак у Законі України "Про гарантії держави щодо виконання судових рішень" (далі – Закон про гарантії), прийнятому Верховною Радою України 5 червня 2011 р., зазначених положень вже не було. Натомість у Перехідних і прикінцевих положеннях з'явилися черговість погашення заборгованості (у першу чергу погашається заборгованість за рішеннями суду щодо пенсійних і соціальних виплат; у другу – за трудовими правовідносинами, у третю – за всіма іншими рішеннями суду) та фрази про те, що 'якщо рішення суду про стягнення коштів <...> не було подано в строк, встановлений цим пунктом, це не є підставою для відмови у виконанні даного судового рішення' та 'бюджетні асигнування на погашення заборгованості визначаються законом про Державний бюджет України на відповідний рік'⁸.

Можемо зробити висновки, що Законопроект № 9127 був серйозною спробою вирішити проблему невиконання судових рішень, ухвалених проти держави як щодо історичної заборгованості, так і заходів загального характеру, спрямованих на попередження нових порушень. На жаль,

⁶ Проект Закону про гарантії держави щодо виконання судових рішень № 9127 (н 4).

⁷ Там само.

⁸ Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. № 4901-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4901-17>> (дата звернення: 22.02.2020).

ця спроба виявилася невдалою (чи тільки невеликою мірою успішною) із таких причин:

– Верховна Рада України при прийнятті вихолостила текст Законопроекту № 9127, прибравши з нього обмеження на соціальні виплати, скасування Мораторіїв 2002 і 2005, строк на звернення до казначейської програми, інвентаризацію заборгованості та встановлення графіка погашення за результатами інвентаризації;

– недофінансування програми: якщо в Пояснювальній записці зазначалася необхідність виділення 3,5 млрд грн щорічно на погашення заборгованості, то в бюджеті 2013 р. на бюджетну програму 3504040 “Заходи щодо виконання рішень суду, що гарантовані державою” (далі – Програма 4040) було спрямовано тільки 154 млн грн. Тільки з 2017 р. фінансування вийшло на суттєвіший рівень: 2017 р. та 2018 р. – 500 млн грн; 2019 р. – 600 млн. Проте навіть ці суми не є вирішенням проблеми, зважаючи на те, що нині заборгованість за Програмою 4040 становить 4,4 млрд грн;

– саме в цей час починає набирати обертів явище, яке згодом отримає узагальнену назву “Бурмич”, а саме – вибухове збільшення кількості невиконаних судових рішень щодо сплати пенсійного характеру, які були сформульовані як рішення зобов’язального характеру (“зобов’язати такий-то орган перерахувати таку-то пенсію”) і, відповідно, не підпадали під дію Закону про гарантії.

Крім того, Уряд України до грудня 2010 р. запропонував мирові угоди та односторонні декларації в 372 справах, які були прийняті ЄСПЛ. 13 липня 2011 р. Кабінет Міністрів України запропонував мирові угоди у близько 1 000 справах із близько 2 500 переданих до нього ЄСПЛ після справи *Ivanov*⁹.

Поновлення провадження у справах про невиконання судових рішень

У 2006–2009 рр. Верховна Рада України прийняла низку законів, спрямованих на соціальний захист окремих верств населення, які, однак, не були належним чином забезпечені фінансово у відповідних бюджетах. Зокрема:

– згідно зі ст. 6 Закону України “Про соціальний захист дітей війни”¹⁰, який набрав чинності 1 січня 2006 р., діти війни мали право на отримання пенсії чи іншої соціальної допомоги з надбавкою у розмірі 30 % від мінімальної пенсії за віком. Відповідні уряди намагалися зупинити

⁹ *Burmych and Others v. Ukraine*. Court Judgment. 12.10.2017. App. 46852/13 and others <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-178082>> (accessed: 20.03.2020).

¹⁰ Про соціальний захист дітей війни: Закон України від 18 листопада 2004 р. № 2195-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2195-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

дію цієї норми або зменшити розмір виплат протягом 2006–2011 рр., але станом на 6 червня 2011 р. вона залишилася чинною. У вказану дату Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 745 “Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету”¹¹, якою значно зменшив розмір виплат. Тоді пенсіонери–діти війни масово стали звертатися до судів, відстоюючи своє право надбавку, гарантовану Законом від 2006 р. При цьому до 2011 р. гроші за рішеннями судів, що були прийняті у 2008–2009 рр., виплачувалися. Але з вересня 2011 р. виплати дітям війни відповідно до рішень судів було припинено по всій Україні, бо гроші з державного бюджету не виділялися;

– Законом України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”¹² передбачено надання постраждалим особам близько 100 видів пільг, компенсаційних виплат, доплат і допомоги. Водночас протягом 2006–2008 рр. законами про Державний бюджет України на ці роки було зупинено чинність окремих норм Закону та внесено низку змін, які рішеннями Конституційного Суду України (далі – КСУ) були визнані неконституційними. На підставі рішень КСУ особи зверталися до судів із вимогами щодо сплати заборгованості з соціальних виплат та отримували рішення на свою користь. Однак кошти на сплату такої заборгованості бюджетом не виділялося¹³.

Згодом працівники Секретаріату уповноваженого з ЄСПЛ підрахували, що близько 8 000, що були комуніковані ЄСПЛ Уряду для коментарів у період між груднем 2015 р. та жовтнем 2017 р.:

– 40 % стосувалися соціальних виплат за законами “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” (статті 37, 39, 48, ч. 4 ст. 54, статті 50, 51, 62) та “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”¹⁴ (ст. 13);

– 36 % – пенсійних виплат згідно із законами “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” (статті 37, 39, ч. 4 ст. 54, статті 50, 51, 62), “Про соціальний захист дітей війни” (статті 6, 14, 15, 28), “Про пенсійне забезпечення осіб, звіль-

¹¹ Про встановлення деяких розмірів виплат, що фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 2011 р. № 745 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/745-2011-%D0%BF>> (дата звернення: 22.02.2020).

¹² Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12>> (дата звернення: 22.02.2020).

¹³ Абзац підготовлений на основі матеріалів, зібраних заступником начальника Відділу координації виконання рішень ЄСПЛ, Управління координації виконання рішень ЄСПЛ та інформування Комітету Міністрів Ради Європи, Секретаріату Уповноваженого у справах ЄСПЛ Т. Ящукєвч.

¹⁴ Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22 жовтня 1993 р. № 3551-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3551-12>> (дата звернення: 22.02.2020).

нених з військової служби та деяких інших осіб”¹⁵ (ст. 22), “Про внесення змін до Закону України ‘Про Державний бюджет України на 2011 рік’”¹⁶, “Про пенсійне забезпечення”¹⁷ (ст. 87) та “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”¹⁸ (ст. 6);

- 10 % – заборгованості із заробітної плати;
- 14 % – всі інші категорії справ.

Більшість рішень щодо соціальних гарантій була прийнята в період між 2009 р. та 2014 р. Загальну кількість таких рішень нині назвати важко. Наприклад, за весь час існування Програми 4040 з 2013 р. було зараховано близько 263 тис. рішень судів для виконання, із яких понад 90 % становили справи, зараховані до першої черги (тобто справи щодо соціальних виплат). Хоча це тільки частина з ухвалених рішень, бо далеко не всі стягувачі звернулися до зазначеної програми, вона дає уявлення про масштаб проблеми.

У результаті, у період після 1 січня 2011 р. по лютий 2012 р. до ЄСПЛ надійшло 1 000 нових справ щодо невиконання судових рішень. Крім того, з 2 500 справ, переданих ЄСПЛ після справи *Ivanov*, Уряд залагодив 372 і запропонував мирові на 1 000, що ЄСПЛ вважав недостатнім. У лютому 2012 р. він вирішив поновити розгляд справ щодо невиконання судових рішень (*Burmych and Others v. Ukraine*)¹⁹.

Після того як ЄСПЛ поновив розгляд справ, кількість нових скарг щодо невиконання рішень судів, особливо щодо соціальних платежів, значно збільшилася: до січня 2014 р. їхня кількість становила 6 000, а вже до вересня цього ж року – 8 200 (*Burmych*, § 36). Таке масове надходження справ мало наслідком зміну процедур ЄСПЛ щодо розгляду таких справ. Зокрема, у січні 2015 р. він комунікував Уряду відразу 5 000 нових справ щодо невиконання судових рішень. Вони комунікувалися за спрощеною процедурою – таблицями зі скороченим описом обставин справи та обмеженою кількістю доданих документів.

Одночасно ЄСПЛ мав обмежувати обсяг прийнятих справ для того, щоб питання невиконання судових рішень відповідно до Конвенції не переросло в захист соціальних прав, які вона не захищає. Зокрема, в ухвалі (*decision*) у справі *Velikoda v. Ukraine*²⁰ ЄСПЛ розглянув ситуацію, за якою

¹⁵ Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2262-12>> (дата звернення: 22.02.2020).

¹⁶ Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік”: Закон України від 14 червня 2011 р. № 3491-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3491-17>> (дата звернення: 20.03.2020).

¹⁷ Про пенсійне забезпечення: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>> (дата звернення: 20.03.2020).

¹⁸ Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>> (дата звернення: 20.03.2020).

¹⁹ *Burmych and Others v. Ukraine* (n 9).

²⁰ *Velikoda v. Ukraine*. Court Decision. 03.06.2014. App. 43331/12 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145274>> (accessed: 20.03.2020).

судовим рішенням було встановлено, що заявниця мала право на державну пенсію та додаткову пенсію за шкоду, завдану здоров'ю, відповідно до чинної на той момент редакції ст. 49 Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Однак згодом Законом України “Про Державний бюджет на 2011 рік”²¹ були внесені зміни до зазначеного положення, відповідно до яких розмір пенсії заявниці мав визначатися Кабінетом Міністрів України. Заявниця вважала, що несплата їй пенсії відповідно до попереднього рішення суду порушувала її право на виконання судових рішень і право власності.

ЄСПЛ не погодився із такою позицією заявниці. Він зазначив, зокрема:

<...> законодавчі норми щодо пенсійного забезпечення можуть змінюватися, а відповідне судове рішення не може бути гарантією проти таких змін у майбутньому <...>. Відповідно, обов'язок Уряду забезпечити виконання рішення закінчився щонайпізніше 1 листопада 2011 року, коли змінене законодавство було застосовано до пенсії заявниці²².

Що стосується права власності, то зменшення пенсії заявниці унаслідок прийняття законодавчих змін становило втручання у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції. Однак воно було передбачено законом, який прийнято належним чином та який був достатньо передбачуваним. Зменшення пенсії заявниці очевидно було обумовлено міркуваннями економічної політики та фінансових труднощів, з якими зіткнулася держава. Визнаючи, що держава-відповідач має широке поле свободи розсуду щодо досягнення балансу між соціальними правами заявниці та економічною політикою, ЄСПЛ не вважав, що таке зменшення було непропорційне легітимній меті або що воно поклало надмірний тягар на заявницю. Таким чином, він зняв близько 5 600 справ зі свого розгляду, які стосувалися невиконання судових рішень щодо сплати пенсії, розмір якої був зменшений наступними змінами до відповідних законів (*Burmych*, § 35).

Також в ухвалі у справі *Svystun v. Ukraine*²³ ЄСПЛ встановив поріг щодо суттєвої шкоди у справах про невиконання рішень українських судів на рівні 200 євро. Тобто, якщо загальна сума, присуджена заявникові судовим рішенням, була нижчою за цю суму та не становила єдиного або основного джерела доходу для заявника, ЄСПЛ визнавав справу непринятною на підставі ст. 35 § 3(b) Конвенції як таку, що не спричинила

²¹ Про Державний бюджет на 2011 рік: Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-17>> (дата звернення: 22.02.2020).

²² *Burmych and Others v. Ukraine* (n 9).

²³ *Svystun v. Ukraine*. Court Decision. 03.11.2016. Apps. 25250/16, 26596/16, 37731/16 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169320>> (accessed: 20.03.2020).

заявникові суттєвої шкоди. Із посиланням на цю ухвалу він визнав неприйнятними близько 100 справ.

Крім того, починаючи з 2014 р., Уряд почав активно укладати мирові угоди та робити односторонні декларації про порушення щодо таких категорій справ. У таких справах ЄСПЛ знижував розмір компенсації з 2 000 євро за справу до 1 000 євро. Однак це значним чином не вплинуло на кількість заяв до ЄСПЛ, яка продовжувала збільшуватись: якщо середня сума заборгованості держави за соціальними рішеннями становила близько 25 тис. грн, то навіть компенсація у розмірі 1 000 євро більш ніж подвоювала таку заборгованість, що підштовхувало все більше громадян звертатися до ЄСПЛ із відповідними скаргами. Станом на жовтень 2017 р. у суді перебувало 12 148 прийнятних справ щодо невиконання рішень українських судів із близько 29 тис. поданих, починаючи з 1999 р. (*Burmych*, § 147).

Рішення у справі Burmych and others

Опинившись у ситуації, коли його рішення на користь заявників породжували тільки нові звернення, які станом на середину 2017 р. надходили в кількості близько 200 нових справ на місяць, ЄСПЛ не знайшов іншого способу вирішення проблеми, як виключення з реєстру вже поданих справ, зупинення розгляду нових справ і спонукання Уряду і КМРЕ спільними зусиллями знайти рішення проблеми. Оформлено таке рішення було в рішенні Великої Палати ЄСПЛ *Burmych and others v. Ukraine*. У ньому він зазначив:

– структурні проблеми, що були предметом розгляду у справі *Ivanov*, мали широкомасштабний і комплексний характер, вони вимагали вжиття всебічних і комплексних заходів, можливо, законодавчого та адміністративного характеру, із залученням різних національних органів влади. У цьому контексті на відміну від ЄСПЛ КМРЕ має кращі можливості та ресурси для здійснення моніторингу за заходами, яких у зв'язку з цим має вжити Україна (§ 144);

– незважаючи на значний проміжок часу після ухвалення пілотного рішення у справі *Ivanov*, Уряду України поки що не вдалося вжити необхідні заходи загального характеру, здатні усунути першопричини системної проблеми, констатованої ЄСПЛ, і надати ефективний засіб юридичного захисту (§ 146). За інформацією, наданою Урядом КМРЕ, кількість осіб, судові рішення, ухвалені на користь яких досі невиконані, становить близько 120 тис. (§ 149)²⁴;

²⁴ Абсолютно незрозуміло, як розраховувалася ця цифра. Імовірно за все бралися за основу справи, що перебували на Програмі 4040, але це тільки частина всіх ухвалених рішень.

– близько 29 тис. справ щодо невиконання рішень українських судів, 12 148, більшість із яких були подані у 2013–2017 рр., на момент прийняття цього рішення чекали свого розгляду (§ 147);

– таке значне зростання кількості заяв могло вплинути на здатність ЄСПЛ розглядати інші обгрунтовані заяви (§ 150);

– відсутність ефективного національного механізму захисту прав змусила зростаючу кількість заявників звернутися до ЄСПЛ із метою отримання грошового відшкодування відповідно до ст. 41 Конвенції (§ 152) із перспективою тільки збільшення таких заяв (§ 154), що створювало ризик того, що ЄСПЛ стане частиною української системи правосуддя та замінить собою органи влади України при вирішенні питання щодо адекватного й достатнього відшкодування за невиконання або тривале виконання рішень національних судів (§ 155);

– відповідно до принципу субсидіарності Договірні Сторони несуть колективну відповідальність за виконання рішень ЄСПЛ, а наглядові функції та відповідальність у зв'язку з цим покладаються на КМРЕ (§ 185);

– розподіл завдань між ЄСПЛ та КМРЕ полягає у тому, що ЄСПЛ може допомогти державі-відповідачеві у виконанні її зобов'язань за ст. 46, намагаючись вказати тип заходів, які можуть бути вжиті державою з метою усунення системної проблеми, встановленої ЄСПЛ. Проте саме КМРЕ має здійснювати нагляд за виконанням рішення і забезпечувати виконання державою рішень ЄСПЛ, зокрема й ужиття заходів загального характеру (§ 194);

– ситуація у справах типу *Ivanov* виникла внаслідок неефективного виконання остаточного рішення ЄСПЛ, яким вимагається вжиття заходів загального характеру. Відповідні проблеми мають виключно фінансовий та політичний характер і їхнє вирішення виходить за межі компетенції ЄСПЛ. Ці проблеми можуть бути належним чином вирішені лише державою-відповідачем, з одного боку, та КМРЕ – з другого (§ 195), зокрема й наданням належного та достатнього відшкодування шкоди, завданої порушенням Конвенції (§ 204).

На підставі зазначеного, ЄСПЛ дійшов таких висновків:

– юридичні питання за Конвенцією щодо тривалого невиконання рішень національних судів в Україні вже були вирішені у пілотному рішенні у справі *Ivanov*. Питання, розглянуте у ньому, є питанням виконання рішення відповідно до ст. 46 Конвенції (§ 197);

– п'ять заяв, включених у це рішення, та всі аналогічні 12 143 справи, що розглядаються ЄСПЛ, а також будь-які аналогічні майбутні справи, які подаватимуться до нього, є невід'ємною частиною процесу виконання пілотного рішення. Вирішення цих справ, зокрема й стосовно заходів

індивідуального характеру щодо відшкодування, мають обов'язково охоплюватися заходами загального характеру (§ 198);

– всі такі справи підлягають вирішенню у межах процесу виконання, і про них має бути повідомлено КМРЄ (§ 198);

– подальший розгляд цих справ не має сенсу з погляду цілей Конвенції (§ 199), ЄСПЛ вилучає їх і всі наступні справи такого характеру з реєстру справ (§ 208) та передає їх безпосередньо КМРЄ для виконання (§ 221);

– зазначена політика продовжуватиметься протягом двох років після прийняття рішення, після чого ЄСПЛ може повернутися до розгляду цих справ (§ 223).

Отже, на відміну від *Burdov No. 2, Olaru та Ivanov*, у *Burmych* ЄСПЛ формально не встановив ні порушення прав заявників щодо заяв, долучених до рішення, не призначив ні компенсації цим заявникам, ні зобов'язав Уряд вирішити питання щодо вже поданих до ЄСПЛ заяв завдяки *ad hoc* заходам. П'ять заяв, включених у рішення, були виключені з реєстру справ без ухваленого формального рішення щодо їхньої прийнятності, наявності порушення та встановлення суми справедливої сатисфакції. 12 143 інші заяви типу *Ivanov*, які на той час розглядав ЄСПЛ, включаючи 7 741 комунікованих до Уряду та 4 502 – не комунікованих, об'єднаних у Додаток 1 та Додаток 2, зазнали такої самої долі. Всі подальші заяви цього типу також виключалися зі списку на тих самих підставах. Причому всі ці справи мали якимось чином передаватися КМРЄ для вжиття загальних заходів.

Не можна сказати, що спосіб очищення реєстру справ ЄСПЛ від справ типу *Ivanov*, який обрав суд, отримав тотальне схвалення юридичного загалу. Перш за все, його було прийнято невеличкою більшістю Великої Палати в 10 суддів. Сім суддів (включаючи суддю від України Г. Юдківську) проголосували проти та підготували спільну окрему думку, в якій, зокрема, зазначили:

– окрім п'яти справ, об'єднаних у рішення, жодна інша з 12 143 справ не була предметом судового розгляду щодо фактів або правової кваліфікації скарг, висунутих заявниками у цих справах. Лише про деякі з цих справ було повідомлено уряду держави-відповідача, який зараз може повідомити ЄСПЛ, чи є заявники у цих справах все ще жертвами порушень, на які вони скаржилися. ЄСПЛ не міг презюмувати, що ці справи є аналогічними цим п'ятьом заявам;

– жодну справу, зокрема й рішення щодо вилучення заяв із реєстру справ, не може бути вирішено без індивідуального судового розгляду заяви, а судові рішення не може бути ухвалені без розгляду матеріалів справи. Конвенція вимагає, щоб кожній заяві, поданій до ЄСПЛ, було на-

дано індивідуальну та уважну судову оцінку. Тому судді не погодилися із рішенням більшості вилучити 12 143 заяви з реєстру ЄСПЛ без належної судової оцінки фактів кожної справи;

– у новій системі координат, створеній *Burmych*, є ризик, що ЄСПЛ стане фільтраційним механізмом для КМРЄ, який може повернути функції органу, який приймає рішення щодо порушення Конвенції та справедливої сатисфакції у кожній справі, які він втратив у 1998 р. у результаті реформи конвенційної системи в Протоколі № 11²⁵;

– при цьому з КМРЄ не було проведено жодних консультацій із метою встановлення відповідних механізмів і процедур для передання йому тисяч невіршених заяв. На жодному етапі сторін цього провадження не повідомляли про можливість ухвалення такого рішення, та їм не було поставлено жодних запитань із цього приводу. Отже, вони не могли надати зауваження щодо цієї надзвичайно важливої політичної проблеми, і не було зроблено жодного посилання на 12 143 інших заявників, доля яких вирішена цим рішенням;

– 12 143 заявників та інші особи, які перебувають в аналогічній ситуації, залишаються у невизначеному становищі. Зокрема, немає жодних вказівок щодо справедливої сатисфакції, яка має індивідуально надаватися заявникам у різних ситуаціях або щодо того, яким має бути належний загальний засіб юридичного захисту в майбутньому законодавстві, яке може або застосовуватися, або ні;

– відповідно до українського законодавства рішенням ЄСПЛ, яке підлягає обов'язковому виконанню, є остаточне рішення, тобто рішення щодо справедливої сатисфакції, рішення щодо дружнього врегулювання, рішення про схвалення умов односторонньої декларації у справах проти України. Жодне рішення, яке КМРЄ може ухвалити щодо цих 12 143 заяв, не може бути виконане. На практиці це означає, що ці заявники просто розділять долю інших осіб, рішення ухвалені на користь яких залишаються невиконаними.

Цю критику рішення *Burmych* підтримала й частина наукової спільноти. Зокрема, Е. Кіндт у блозі “Невиконання пілотного рішення: ЄСПЛ перекидає відповідальність на Комітет Міністрів в *Burmych and others v. Ukraine*”²⁶ та статті “Відмова від індивідуалізованого судочинства?

²⁵ Протокол № 11, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини від 11 травня 1994 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_536> (дата звернення: 22.02.2020).

²⁶ Eline Kindt, ‘Non-execution of a pilot judgment: ECtHR passes the buck to the Committee of Ministers in *Burmych and others v. Ukraine* at Strasbourg Observers’ (*Strasbourg Observers*, 26.10.2017) <<https://strasbourgobservers.com/2017/10/26/non-execution-of-a-pilot-judgment-ecthr-passes-the-buck-to-the-committee-of-ministers-in-burmych-and-others-v-ukraine>> (accessed: 20.03.2020).

Вплив невиконання державою пілотного рішення на жертв²⁷ означає, що це рішення порушує інституційний баланс у конвенційному механізмі між ЄСПЛ та КМРЕ та не відповідає інтересам захисту індивідуальних прав, закріпленому в Конвенції.

Можна погодитися із критикою рішення *Burmych* у частині порушення права на індивідуальну скаргу: 12 148 справ було виключено з реєстру без ухвалення рішення по суті, з яких 4 502 взагалі не було комуніковано Уряду та їхнє віднесення до типу *Ivanov* було фактично одноосібним рішенням Секретаріату ЄСПЛ. Крім того, побоювання стосовно неконтрольованого збільшення ролі КМРЕ у конвенційній системі бодай сьогодні не виправдалися. По-перше, передання справ від ЄСПЛ до КМРЕ, зазначене в п. 4 резолютивної частини рішення *Burmych*, у розумінні передання безпосередньо матеріалів справ, не відбулося. По-друге, КМРЕ, не маючи відповідних повноважень ані за Конвенцією, ані за своїм Регламентом²⁸ не розглядав та не намагався “остаточно врегульовувати індивідуальні заяви, подані до Суду”, як це описала меншість в особливій думці. Фактично КМРЕ після *Burmych* максимально підсилив контроль за виконанням так званої групи справ *Zhovner-Piven-Ivanov*, але зміст контролю не змінився: КМРЕ вимагав та вимагає від України прийняти заходи загального характеру, спрямовані на подолання проблеми невиконання судових рішень без розгляду індивідуальних заяв, для чого КМРЕ просто не має відповідного інструментарію.

Водночас слід визнати, що ЄСПЛ досяг мети, закладеної в рішення, радикальним чином зменшивши своє навантаження. Якщо в 2016 р. кількість справ на розгляді становила 53 400, у 2017 р. – 63 400, то вже в 2018 р. – 43 100²⁹. Причиною значного падіння кількості справ у 2018 р. стало передусім рішення *Burmych*³⁰.

Спроби виконання рішення *Ivanov* у 2014–2018 рр.

Після 2014 р. Уряд запровадив низку заходів прямо або опосередковано спрямованих на приборкання проблеми невиконання державою та державними компаніями.

²⁷ Eline Kindt, ‘Giving up on Individual Justice? The Effect of State Non-execution of a Pilot Judgment on Victims’ [2018] 36 (3) Netherlands Quarterly of Human Rights 173–88.

²⁸ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers’ Deputies and amended on 18 January 2017 at the 1275th meeting of the Ministers’ Deputies).

²⁹ Annual Report of the European Court of Human Rights 2018 <https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2018_ENG.pdf> (accessed: 20.03.2020).

³⁰ Ibid.

По-перше, було прийнято Закон України “Про внесення змін та визнання такими що втратили чинність деяких законодавчих актів України”³¹, відповідно до якого видатки на соціальні виплати за законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”, “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”, “Про соціальний захист дітей війни”, “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби та деяких інших осіб”, “Про пенсійне забезпечення” та “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” були обмежені через встановлення, що такі виплачуються у порядку та розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України або органами місцевого самоврядування. Це був важливий крок у подоланні проблеми *Ivanov*, який призвів до того, що кількість невиконаних судових рішень щодо соціальних гарантій із 2014 р. радикально скоротилася.

По-друге, було прийнято постанову Кабінету Міністрів України. “Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою”³² (далі – Постанова 440). Хоча формально вона була спрямована на врегулювання питань щодо виконання рішень судів, прийнятих до набуття сили Законом про гарантії, на практиці ж утворила процедуру, яка не була передбачена в цьому Законі, а саме переведення рішень зобов’язального характеру про перерахунок пенсій та інших соціальних платежів у фінансові зобов’язання держави, здатні обліковуватися на Програмі 4040.

Зокрема, відповідно до п. 10 Постанови 440, після того, як стягувач звернувся до ДВС України із вимогою про виконання рішення проти держави,

якщо рішенням зобов’язано боржника здійснити нарахування (перерахунок тощо) <...>, [державний виконавець] разом з повідомленням надсилає боржнику <...>, копію рішення для здійснення нарахування суми коштів, що підлягає виплаті заявнику. Про здійснення нарахування боржник <...>, зобов’язаний повідомити [державного виконавця] протягом десяти робочих днів з дня отримання повідомлення із наданням відповідного документа про здійснення нарахування, підписаного уповноваженою особою і завіреного гербовою печаткою³³.

³¹ Про внесення змін та визнання такими що втратили чинність деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 76-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76-19>> (дата звернення: 22.02.2020).

³² Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою: постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 440 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/440-2014-%D0%BF>> (дата звернення: 22.02.2020).

³³ Там само.

Потім державний виконавець передає матеріали справи до ДКС України для постановки на Програму 4040, причому 'до рішень зобов'язального характеру додаються оригінали документів про здійснення нарахування виплат за цим рішенням, підписані уповноваженою особою і завірені гербовою печаткою'³⁴.

На жаль, така можливість постановки на програму рішень зобов'язального характеру щодо соціальних виплат розповсюджувалася тільки на рішення, прийняті до 1 січня 2013 р. Після цієї дати рішення могли становитися на програму тільки в порядку, передбаченому в Законі про гарантії, який такої процедури не містив.

По-третє, значно збільшилося фінансування витрат на виконання рішень ЄСПЛ за бюджетною програмою 3601170 "Платежі на виконання рішень закордонних юрисдикційних органів, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України" (далі – Програма 170) (див. *Таблиця 1*).

Таблиця 1

Рік	Сума (тис. грн)
2010	41 306
2011	101 278,7
2012	200 462,9
2013	88 412,9
2014	170 258,7
2015	740 824,8
2016	640 824,8
2017	748 824,7
2018	804 384,7
2019	594 422,71 ³⁵

Це дало змогу сплатити заборгованість за рішеннями зі значними сумами справедливої сатисфакції, у яких у державі були значні затримки зі сплатою (*East/West Alliance Limited v. Ukraine*³⁶ – 5 млн євро та *Agrokompleks v. Ukraine (just satisfaction)*³⁷ – 27 млн євро). Також це дало змогу запровадити широку програму укладання мирових угод та односторонніх декларацій щодо справ із невиконання судових рішень, комунікованих Уряду. При цьому ЄСПЛ у разі укладання мирової угоди або

³⁴ Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою (н 32).

³⁵ Ця сума включає сплати за рішеннями міжнародних інвестиційних арбітражів.

³⁶ *East/West Alliance Limited v. Ukraine*. Court Judgment. 23.01.2014. App. 19336/04 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140029>> (accessed: 20.03.2020).

³⁷ *Agrokompleks v. Ukraine (just satisfaction)*. Court Judgment (Just Satisfaction). 25.07.2013. App. 23465/03 <<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122696>> (accessed: 20.03.2020).

направлення Урядом односторонньої декларації про порушення, зменшував суму компенсації за порушення з 2 000 до 1 000 євро. На жаль, цей захід мав зворотній ефект від того, на який розраховували Уряд та ЄСПЛ: замість зменшення навантаження на ЄСПЛ, він, навпаки, його збільшив, бо громадяни побачили, що, хоча сума компенсації й менша, але швидкість сплати за національними рішеннями та справедливої компенсації значно більша, що призвело до подальшого збільшення кількості нових заяв типу *Ivanov*, яке, як ми писали вище, сягало 200 справ на місяць у 2017 р.

По-четверте, було значно збільшено фінансування Програми 4040 (див. *Таблиця 2*).

Таблиця 2

Рік	Кількість прийнятих на виконання рішень (тис.)	Сума прийнятих на виконання рішень, млн грн	Кількість виконаних рішень (тис.)	Сума виконаних рішень, млн грн
2013	23,7	431,7	8	153,87
2014	3,3	443,6	4	76,61
2015	98 ³⁸	1766,6	7,4	144,71
2016	84,4	1 572,6	7,1	144,72
2017	50,4	1 342,4	41	499,99
2018	60	1 384,8	79	499,52

Нині на Програмі 4040 – 117 тис. рішень на загальну суму 4 440 млн грн, які чекають на сплату. Як можна побачити з *Таблиця 2*, починаючи з 2017 р., видатки на Програму 4040 зросли до 500 млн грн на рік (у 2019 р. ця сума становила 600 млн грн), що дало змогу переломити ситуацію із кількістю рішень на виконанні: у 2018 р. було виконано більше рішень, ніж прийнято на Програму. Водночас загальна сума на виконанні зростає швидше, ніж збільшене фінансування може покрити. Це відбувається у зв'язку з третьою чергою Програми 4040, а саме – рішень проти державних підприємств на великі суми сплат. Цю проблему міг би вирішити ще один захід – векселя.

По-п'яте, була запроваджена система так званих казначейських векселів. Стаття 23 Закону України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачала:

<...> надати право Кабінету Міністрів України у встановленому ним порядку реструктуризувати фактичну заборгованість обсягом до 7.544.562.370 гривень, що виникла станом на 1 січня 2015 року за рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою, а також за рішеннями

³⁸ Вочевидь, таке радикальне збільшення надходження рішень на Програму 4040 пояснюється прийняттям Постанови 440.

Європейського суду з прав людини, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України, шляхом часткового погашення за рахунок коштів, передбачених цим Законом на ці цілі, у розмірі до 10 відсотків від суми за зазначеними рішеннями та видачі на решту суми фінансових казначейських векселів строком обігу до семи років, з відстроченням платежів за цією заборгованістю на два роки та відсотковою ставкою 3 відсотки річних. Право видачі таких векселів надати органам, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів³⁹.

Однак у 2015 р. з'ясувалося, що, по-перше, 3 % річних при галопуючій інфляції не були цікаві бізнесу, а по-друге, видача векселів вимагала відповідної інфраструктури, включаючи спеціальну електронну систему, яка дала б змогу закрити обмін інформацією між ДКС України як держателем реєстру рішень, на які розповсюджувалася б дія векселів, та банком (банками), який би безпосередньо їх видавав. Було незрозуміло, хто саме має розробити цю систему. Тому в ст. 20 Закону України “Про Державний бюджет України на 2016 рік”⁴⁰, дата, станом на яку ухвалені рішення, була змінена на 1 січня 2016 р., а відсоткова ставка піднята до 9,3 % річних.

Незважаючи на те, що нова ставка зробила векселі привабливими для бізнесу, ні в 2016 р., ні в 2017 р. Кабінет Міністрів України не зміг прийняти постанову, яка дала б змогу запустити програму видачі векселів (постанова “Про деякі питання виконання рішень судів, що гарантовані державою, а також рішень Європейського суду з прав людини”⁴¹ у своєму оригінальному вигляді не дозволяла видавати векселі в 2016 р. та 2017 р.). Тільки після змін, внесених у цю постанову постановами “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо виконання рішень суду, які гарантовані державою, та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 703”⁴² та “Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 703 і від 12 липня 2017 р. № 522”⁴³, програма векселів була розблокована і поча-

³⁹ Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80-19>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴⁰ Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 928-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-19>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴¹ Про деякі питання виконання рішень судів, що гарантовані державою, а також рішень Європейського суду з прав людини: постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 703 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-2015-%D0%BF>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴² Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо виконання рішень суду, які гарантовані державою, та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 703: постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 522 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2017-%D0%BF#n22>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴³ Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 703 і від 12 липня 2017 р. № 522: постанова Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2018 р. № 252 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2018-%D0%BF#n9>> (дата звернення: 22.02.2020).

лася підготовка з їхнього впровадження. Зокрема, було передбачено, що банки, в яких держава володіє часткою понад 75 %, за умови укладення відповідних договорів з ДКС України, можуть бути генеральними агентами щодо видачі векселів. Відповідну електронну систему для видачі векселів було розроблено “Ощадбанком” і розповсюджено на інші державні банки. Однак навіть після подолання усіх технічних перешкод видачі векселів, станом на серпень 2019 р. не було розпочато.

По-шосте, була прийнята постанова Кабінету Міністрів України “Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду” (далі – Постанова № 64)⁴⁴, відповідно до якої запроваджено механізм погашення заборгованості, що утворилася внаслідок нарахування (перерахунку) пенсійних виплат на виконання судових рішень, за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті Пенсійному фонду України (далі – ПФУ). Для виконання таких рішень ПФУ утворює реєстр судових рішень, здійснюються сплати за рішеннями спеціальної комісії при ПФУ в межах спеціальної бюджетної програми, на яку в 2019 р. було виділено 154 млн грн.

На практиці при утворенні реєстру ПФУ збирає інформацію від своїх територіальних органів і включає в нього всі ухвалені рішення (на відміну від Програми 4040, на яку стягувач зараховується відповідно до своєї заяви). При ухваленні рішення щодо сплати комісія перевіряє, чи не було рішення суду вже виконано повністю чи частково, чи живий стягувач, чи є в нього нащадки, якщо ні, проводить нарахування відповідно до рішення та сплачує в межах бюджетної програми. Причому передусім до реєстру включаються рішення, ухвалені після 1 січня 2013 р., з огляду на те, що ухвалені до цієї дати підпадають під дію Постанови 440 та можуть стати на Програму 4040.

*Законопроект № 8533 та інші дії Уряду після прийняття рішення *Виртуш**

Після ухвалення у жовтні 2017 р. рішення *Виртуш* Уряд зіштовхнувся з проблемою, описаною в окремій думці меншості в цьому рішенні, а саме – неможливістю виконати це рішення у загальному порядку, передбаченому для виконання рішень. Зокрема, Закон України “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”⁴⁵ передбачає, що виконанню підлягають: а) остаточне рішен-

⁴⁴ Питання погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду: постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. № 649 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2018-%D0%BF>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴⁵ Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

ня ЄСПЛ у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції; б) остаточне рішення ЄСПЛ щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) рішення ЄСПЛ щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) рішення ЄСПЛ про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України. Вочевидь рішення про виключення заяв зі списку справ формально не підлягає виконанню відповідно до цього Закону, зокрема в частині сплати за національними рішеннями, та сплаті справедливої сатисфакції.

Закон можна було б змінити таким чином, щоб дозволити Уряду виконати заяви, включені до *Burmych*, зокрема, сплатити за заборгованість за рішеннями, невиконання яких дало підстави для включення заяв до Додатків 1 та 2 і сплатити сатисфакцію, встановлену, наприклад, у законі. Однак перш ніж робити такі зміни до Закону, Уряд мав бути впевнений, що він зможе виконати рішення щодо всіх заявників, на які *Burmych* розповсюджувався. Нагадаємо, що при прийнятті рішень *Burdov No. 2*, *Olaru* та *Ivanov* ЄСПЛ надавав відповідним урядам вичерпну інформацію про заяви, щодо яких мало застосовуватися *ad hoc* заходи. Але у випадку *Burmych* щодо справ, включених у Додаток 2, тобто тих, що Уряду не комунікувалися, він мав тільки ту інформацію, яку було зазначено в самому Додатку, тобто номер заяви в ЄСПЛ, латинськими буквами викладено прізвище заявника та його адресу для листування з ЄСПЛ. Цього було очевидно замало для встановлення особи заявника і ще менше для визначення, яке саме судове рішення дало підстави для включення справи в Додаток 2, адже у заявника може бути понад один судовий процес і понад одне рішення на його або її користь.

Отже, в листопаді 2017 р. Уряд звернувся до Секретаріату ЄСПЛ із проханням надати відповідні матеріали для сплати за національними рішеннями та надання справедливої сатисфакції у справах із Додатку 2. Однак у грудні 2017 р. Секретаріат відмовився надавати такі дані, пославшись, зокрема, на п. 155 рішення про те, що ЄСПЛ ризикує стати частиною української системи правосуддя та замінити собою органи влади України, та п. 204 щодо того, що недоліки, на які скаржаться заявники у цих заявах, мають бути усунуті через вжиття заходів загального характеру у межах виконання пілотного рішення у справі *Ivanov*, зокрема й через надання належного та достатнього відшкодування шкоди, завданої порушенням Конвенції.

Таким чином, сплата заявникам, включеним до Додатку 2, суми за рішеннями національних судів і справедливої компенсації через виконання рішення ЄСПЛ стала неможливою. Сплата тільки тим заявникам, які включені до Додатку 1, мала б елементи дискримінації, але, після кон-

сультацій із працівниками Секретаріату КМРЕ, Секретаріат Уповноваженого з ЄСПЛ вирішив вивчити таку можливість. Але з'ясувалося, що при комунікації справ ЄСПЛ не надавав Уряду адрес заявників, а тому звичний спосіб комунікації при виконанні рішення через адресу, надану заявником ЄСПЛ, був неможливий.

Секретаріат Уповноваженого з ЄСПЛ звернувся до Секретаріату ЄСПЛ із проханням надати список адрес заявників, включених у Додаток 1. Виконання цього запиту вимагало б від Секретаріату ЄСПЛ особливих зусиль, з огляду на високий ступінь діджиталізації процесів у ЄСПЛ. Але в квітні 2018 р. Секретаріат ЄСПЛ відмовив й у наданні цієї інформації, пославшись на свій попередній лист від грудня 2018 р.

Після цього Секретаріатом Уповноваженого з ЄСПЛ було прийнято рішення зосередитися саме на загальних заходах, які мають охопити всі невиконані рішення проти держави, включаючи ті, що були перелічені в *Burmuch*. Умовно заходи, що передбачалося реалізувати, поділялися на *ad hoc* рішення стосовно всієї існуючої заборгованості, та довготривале рішення, яке запобігало б виникненню ситуацій, аналогічних *Burmuch*.

Ad hoc рішення передбачалося реалізувати швидко, через прийняття відповідного законопроекту, це мало включати такі заходи:

– зміни в Законі про виконання рішень ЄСПЛ, яке дало б змогу ввести *Burmuch* у його межі, зокрема, через видання автентичного перекладу цього рішення;

– розповсюдження інформації заявникам про можливості, які вони мають у зв'язку з реалізацією *ad hoc* рішення;

– перевірка вимог заявників ДВС України та органами-боржниками;

– визначення існуючої заборгованості та розміру компенсації моральної шкоди – 10 % від суми заборгованості, але не більше ніж розмір мінімальної заробітної плати;

– встановлення шестимісячного строку на звернення до Програми 4040.

Що стосується довготривалого рішення, то воно має включати:

– вироблення плану дій щодо адресування кореневих проблем невиконання рішень і виділення достатніх коштів у державному бюджеті для погашення заборгованості держави;

– зміну системи, яка встановлена у Законі про гарантії, що дало б змогу особі отримувати компенсацію протягом трьох місяців після звернення;

– покращення системи виконання рішень зобов'язального характеру⁴⁶.

⁴⁶ Див. Консолідований План дій Уряду від 9 травня 2019 р. в групі справ Yuriy Nikolayevich Ivanov, Burmich and others and Zhovner v. Ukraine (Zhovner group) (Applications No. 40450/04, 46852/13, 56848/00), представлений на 1348-му засіданні КМРЕ <[http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD\(2019\)508E](http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=DH-DD(2019)508E)> (дата звернення: 22.02.2020).

Для реалізації завдань *ad hoc* рішення у межах роботи Міжвідомчої робочої групи з вирішення проблемних питань, пов'язаних із виникненням заборгованості держави за рішеннями судів, було розроблено проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів (далі – Законопроект № 8533)⁴⁷. Проект розроблявся спільно представниками виконавчої гілки влади (Міністерством юстиції України, ДКС України, Міністерством соціальної політики України) та депутатами Верховної Ради України. Формально він був внесений депутатами Р. Сидоровичем (“Самопоміч”), І. Алексеєвим (“Народний Фронт”) та С. Алексеєвим (“Блок Петра Порошенка”).

Законопроект № 8533 був спрямований на вирішення питання виконання рішення Великої Палати Європейського суду у справі “Бурмич та інші проти України”⁴⁸. Він передбачав:

- вдосконалення механізму погашення заборгованості держави за рішеннями зобов'язального характеру, зокрема: процедура встановлення розміру заборгованості та передання такої суми на Програму 4040, яка існувала в Постанові 440 відтворювалася у Законі про гарантії виконання рішень і розповсюджувалася на рішення, прийняті після 1 січня 2013 р.;

- збільшення розміру компенсації за тривале невиконання рішення національного суду з 3 % до 10 % від присудженої суми, але не більше однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на день виплати (варто ще раз підкреслити, що ця сума – це компенсація моральної шкоди. Компенсація матеріальної шкоди за затримку в виконанні рішення, зокрема інфляційних втрат і 3 % річних, передбачена у ч. 2 ст. 625 Цивільного кодексу України. Аналогічний механізм у російському праві ЄСПЛ визнав ефективним механізмом компенсації матеріальної, але не моральної шкоди в рішенні *Burdov No. 2* § 59 та 105);

- встановлення шестимісячного строку на звернення до Програми 4040, який для рішень, ухвалених до набрання законом чинності, починався із дня набрання ним чинності (цей захід було спрямовано як на дисциплінування стягувачів, так і на формування протягом шести місяців реєстру існуючих вимог до держави);

- надання можливості видати автентичний переклад рішення *Burmych* та проведення кампанії з інформування заявників, включених у Додат-

⁴⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблеми заборгованості держави за рішеннями судів від 27 червня 2018 р. № 8533 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64316> (дата звернення: 22.02.2020).

⁴⁸ Пояснювальна записка до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подолання проблем заборгованості держави за рішеннями судів” від 27 червня 2018 р. <<https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=64316&pf35401=459707>> (дата звернення: 22.02.2020).

ки 1 та 2, про можливість звернутися за виконанням рішень на їхню користь до Програми 4040 та строки такого звернення;

– покращення ефективності обробки органами ДВС України та ДКС України заяв на постановку на Програму 4040;

– перерозподіл видатків із Програми 170 на Програму 4040 у розмірі 453 087,1 тис. грн, який дав би змогу сплатити суму заборгованості за судовими рішеннями всім стягувачам за першою чергою Програми 4040, навіть якщо б всі заявники, включені до рішення *Burmych*, були поставлені на цю Програму.

Законопроект № 8533 виносився на пленарне засідання Верховної Ради України 11 разів, але його так і не було прийнято. Нині він вже застарів: Програма 170 у 2019 р. не передбачає видатків на погашення за рішенням типу *Ivanov*, тому на ній немає зазначених вище коштів, які можна було б передати на Програму 4040. Крім того, Постанова № 64 частково зняла проблему виконання рішень зобов'язального характеру, прийнятих після 1 січня 2013 р. Отже, Законопроект № 8533 потребує значної переробки за результатами реалізації Національної стратегії (див. нижче) і включає не тільки заходи *ad hoc*, а й заходи довготривалого характеру.

Варто також описати один із неочікуваних ефектів рішення *Burmych*, а саме – масове звернення заявників, включених до Додатків 1 та 2 до Великої Палати Верховного Суду (далі – ВП ВС) у порядку перегляду за виключними обставинами. Так склалися обставини, що практично одночасно з ухваленням рішення *Burmych*, Верховна Рада України реалізувала останній етап судової реформи, прийнявши 3 жовтня 2017 р. Закон України “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів”⁴⁹.

У нових кодексах було уніфіковано процедуру перегляду справ за виключними обставинами на підставі рішень ЄСПЛ. Зокрема, всі три кодекси передбачають обов'язок ВП ВС відкрити провадження у справі про перегляд за наявності рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, навіть коли така заява не має жодних перспектив (ч. 2 ст. 427 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України)⁵⁰, ч. 2 ст. 323 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України)⁵¹ та ч. 2 ст. 366 Кодексу адміністративного

⁴⁹ Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147%D0%B0-19>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁵⁰ Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁵¹ Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>> (дата звернення: 22.02.2020).

судочинства України (далі – КАС України)⁵²). При цьому після відкриття провадження,

якщо в заяві міститься клопотання особи про витребування копії рішення міжнародної судової установи, юрисдикція якої визнана Україною, суддя (суддя-доповідач) невідкладно після відкриття провадження у справі постановляє ухвалу про витребування такої копії рішення разом з її автентичним перекладом від органу, відповідального за координацію виконання рішень міжнародної судової установи (ч. 7 ст. 366 КАС України, ч. 4 ст. 323 ГПК України і ч. 5 ст. 427 ЦПК України)⁵³.

Водночас ч. 2 ст. 6 Закону про ЄСПЛ передбачає, що автентичний переклад виконується тільки для рішень, на які розповсюджується цей закон, а це, як зазначено вище, рішення, у яких встановлено порушення Україною рішення про справедливу сатисфакцію, рішення про дружнє врегулювання та односторонню декларацію.

У результаті за заявами заявників у рішенні *Burmich* склалася така ситуація, що ВП ВС була зобов'язана відкрити провадження і запитати автентичний переклад, навіть якщо рішення не підлягає виконанню, відповідно до Закону, але Секретаріат уповноваженого з ЄСПЛ не мав права виконувати перекладів інших рішень, крім тих, що підпадають під дію Закону про ЄСПЛ. Після консультацій між ВС та Секретаріатом було вироблено особливу процедуру, за якою Секретаріат готував автентичний переклад виключно для виконання вимог ч. 7 ст. 366 КАС України, ч. 4 ст. 323 ГПК України і ч. 5 ст. 427 ЦПК України і який не вважався автентичним перекладом із погляду ч. 2 ст. 6 Закону.

Після того, як цю процесуальну перешкоду було подолано, ВП ВС досить швидко виробила практику, відповідно до якої

<...> оскільки заяви у справі 'Бурмич та інші проти України' було передано до Комітету міністрів Ради Європи для їх розгляду саме в системі заходів загального характеру з виконання пілотного рішення у справі Іванова проти України, то правових підстав для повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, немає, тому що про потребу вжиття заходів індивідуального характеру щодо заявників у справі 'Бурмич та інші проти України' у Рішенні не зазначено⁵⁴.

⁵² Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV <<https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>> (дата звернення: 22.02.2020).

⁵³ Див., наприклад, ухвалу ВП ВС від 12 березня 2018 р. № 10/360-15/414 та окрему думку суддів Антонюк, Лященко, Прокопенко, Ситнік та Ткачук, які демонструють цю складність в роботі ВП ВС.

⁵⁴ Постанова ВП ВС від 20 березня 2018 р., справа № 755/18390/13-а (адміністративна). Аналогічне за змістом рішення в господарській юрисдикції: постанова ВП ВС від 21 березня 2018 р., справа № 2/593-16/131 п. 44 та в цивільній – постанова ВП ВС від 20 березня 2018 р., справа № 523/19438/14-ц.

Наступні кроки

В останньому на сьогодні рішенні КМРЄ щодо групи справ *Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine*, зокрема, зазначається, що держави – члени Ради Європи:

- 2) повторно наголосили на важливості твердої політичної волі найвищого рівня та необхідності координації між різними причетними національними суб'єктами з метою надання пріоритетності питанням довгострокового вирішення цієї тривалої та комплексної проблеми, а також досягнення якнайшвидшого прогресу поки проблема, що становить значну небезпеку верховенству права та доступу до правосуддя, не буде повністю вирішена;
- 3) із зацікавленням відзначили поданий державними органами консолідований план дій, в якому були відображені заходи, вжиті на виконання пілотного рішення у справі *Ivanov*, а також дії, вчинені у співпраці з Радою Європи з метою виявлення першопричин проблеми невиконання рішень проти держави та державних підприємств або підприємств, які контролюються державою;
- 4) нагадали, що органи влади вжили низку значних кроків для вирішення цієї комплексної проблеми, зокрема, шляхом прийняття в 2012 р. спеціального закону, метою якого було запровадження довгострокового вирішення проблеми та національного засобу юридичного захисту; проте висловили жаль, що предмет Закону України від 2012 р., з подальшими змінами, досі має певні обмеження та потребує подальшого розширення сфери застосування та виділення додаткових бюджетних асигнувань, а також щодо невжиття подальших всебічних заходів в контексті цього питання; знову висловили жаль, що Законопроект № 8533, який запроваджуватиме первинний механізм виконання рішень з історичними боргами, і досі не було прийнято <...>;
- 6) також привітали завершення роботи органів влади у напрямі визначення першопричин проблеми, проте із занепокоєнням нагадали, що лише за декілька місяців до закінчення граничного строку 12 жовтня 2019 р., встановленого ЄСПЛ для виконання рішення у справі *Burmych and others*, органи державної влади досі не розробили комплексної стратегії; із зацікавленням відзначили зусилля органів влади у напрямі розробки такої стратегії, та, зокрема, проект стратегії, представлений Комітетом 31 травня 2019 р., в якому визначені необхідні для вжиття інституційні, законодавчі, фінансові та інші практичні заходи; нагадали, що стратегія, яку необхідно прийняти, має ґрунтуватися на ретельному експертному аналізі та засновуватися виключно на системі автоматичного виконання рішень, ухвалених проти державних боржників, на чому нещодавно наголосив КСУ; наголосили на необхідності посилення зусиль органів влади з метою закінчення роботи в цьому напрямі без будь-яких затримок, та у тісній співпраці з проектом Цільового фонду Ради Європи “Права людини” та Секретаріатом⁵⁵.

⁵⁵ Decision H46-35 *Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine* (Application No. 40450/04) at 1348th meeting, 4–6 June 2019 (DH), CM/Del/Dec(2019)1348/H46-35.

Проект Національної стратегії щодо реалізації заходів загального характеру на виконання пілотного рішення у справі “Юрій Миколайович Іванов проти України” та рішення Великої Палати у справі “Бурмич та інші проти України” (далі – Стратегія) було розроблено за сприяння проекту Ради Європи “Підтримка виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини”, який фінансується Цільовим фондом Ради Європи “Права людини”. Стратегія спрямована на приведення українського законодавства та практики у сфері виконання рішень національних судів у відповідність до стандартів Ради Європи. Вона враховує висновки ЄСПЛ, рішення/резолуції КМРЕ, а також останні тенденції у національній практиці та законодавстві.

Стратегія – це ґрунтовний документ, який аналізує широкий спектр причин виникнення проблеми *Ivanov/Burmich* та пропонує шляхи для їхнього вирішення. Зокрема, вивчаються такі проблеми:

1. Законодавство, що встановлює державні борги, які не покриваються із бюджетних асигнувань: соціальні пільги. Запропоновані рішення:

- загальний огляд та внесення змін до соціально-орієнтованого законодавства;
- розроблення єдиної системи збору даних;
- запровадження спрощеної процедури виконання з автоматичним виконанням рішень суду;
- встановлення процедурних фільтрів при розгляді законопроектів щодо соціальних пільг.

2. Штучно розширена відповідальність держави за борги державних підприємств. Запропоновані рішення:

- переглянути механізм запровадження мораторію на різноманітні фінансові та матеріальні зобов’язання держави і заборонити прийняття нових мораторіїв;
- обмежити та поступово скасувати існуючі мораторії на фінансові та матеріальні зобов’язання держави.

3. Труднощі у виконанні певних категорій рішень: рішення зобов’язального характеру. Запропоновані рішення:

- перегляд та внесення змін до законодавства, що регулює стандартну процедуру зміни способу виконання рішення зобов’язального характеру на монетарний еквівалент;
- удосконалення судової практики;
- удосконалення практики виконання, зокрема й добровільного, рішень державними органами;

– розширення сфери застосування Програми 4040 для покриття зобов'язань за рішеннями суду, що дасть змогу органам влади змінити спосіб їхнього виконання на монетарний еквівалент.

Як зазначив на своїй сторінці у соціальній мережі “Фейсбук” суддя ВП ВС Д. Гудима, який був присутній на підготовчій нараді МРГ 19 липня 2019 р., де обговорювався проєкт Стратегії:

<...> якщо запропоновані заходи загального характеру (нормативні, інституційні, фінансові, технологічні) для вирішення кожної з ідентифікованих проблем покладуть в основу плану дій для Кабінету Міністрів України та запровадять завдяки спільним зусиллям з парламентом (частина заходів ввійшла до законопроєкту 8533), держава здійснить прорив, якого у такому масштабі щодо виконання судових рішень не мала з початку проголошення незалежності <...>⁵⁶.

Подальші кроки передбачають схвалення Стратегії на МРГ, її прийняття у відповідному нормативно-правовому акті та, власне, реалізацію через прийняття нормативно-правових актів і зміни в адміністративній та судовій практиці.

Висновки. Спроба виконання *Ivanov* через запровадження єдиного механізму для сплат за рішеннями проти органів держави та державних підприємств, які передбачені в Законі про гарантії та втілені в Програмі 4040, виявилася невдалою: по-перше, вона потребувала значних видатків із бюджету, які ніколи не були доступні українському уряду, по-друге, навіть якщо б відповідні кошти знайшлися, це було б тільки тимчасовим вирішенням проблеми, бо нові борги накопичувалися б із тією ж швидкістю.

Тож саме комплексний підхід до вирішення проблеми, відображений у консолідованому Плані дій Уряду та Стратегії, має шанси остаточно подолати цю проблему. При цьому надважливими є тверда політична воля на найвищому рівні влади та ефективна координація між різними органами держави при подоланні цієї проблеми.

REFERENCES

Bibliography

Journal articles

1. Kindt E, ‘Giving up on Individual Justice? The Effect of State Non-execution of a Pilot Judgment on Victims’ [2018] 36 (3) Netherlands Quarterly of Human Rights 173–88 (in English).

⁵⁶ Пост Дмитра Гудими (Dmytro Hudyma) від 19 липня 2019 р. 11.31 <<https://www.facebook.com/840504571/posts/10159619889029572?sfns=mo>> (дата звернення: 22.02.2020).

Websites

2. Kindt E, 'Non-execution of a pilot judgment: ECtHR passes the buck to the Committee of Ministers in Burmych and others v. Ukraine at Strasbourg Observers' (Strasbourg Observers, 26.10.2017) <<https://strasbourgobservers.com/2017/10/26/non-execution-of-a-pilot-judgment-ecthr-passes-the-buck-to-the-committee-of-ministers-in-burmych-and-others-v-ukraine>> (accessed: 20.03.2020) (in English).

Ivan Lishchyna

THE ISSUE OF NON-COMPLIANCE WITH COURT JUDGMENTS
AS PROPERTY RIGHT VIOLATION IN THE CASE LAW
OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS.
THE UKRAINIAN ASPECT. FROM IVANOV TO BURMYCH

ABSTRACT. In cases where the European Court of Human Rights (ECHR) recognizes a violation of the right to property enshrined in article 1 of Protocol 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the most impressive amounts of just satisfaction are awarded. In this context, non-compliance with court judgments is the form of this right violation representing the most critical issue among those established by the ECHR with regard to Ukraine.

This is the second of two articles dealing with the issue of non-compliance with court judgments. The previous one was published in No. 3/2020 "Law of Ukraine" under the title "The Issue of Non-Compliance with Court Judgments as Property Right Violation in the Case Law of the European Court of Human Rights. The Ukrainian Aspect. From Hornsby to Ivanov". The article aims at exploring the practical aspects of this issue, in particular: prior attempts at resolving the issue concerned in Ukraine and the reasons for which they failed, and will also try to find out whether there is "light at the end of the tunnel". Based on the results of the study, a conclusion is made about failure of the attempt to enforce Ivanov by introducing a single mechanism of payments under judgments adopted against public authorities and state-owned enterprises as provided for in the Law of Ukraine "On Guarantees by the State Concerning Enforcement of Court Judgments" and encompassed in Program 4040: firstly, it required considerable budgetary expenditure which were never available to the Ukrainian Government, and secondly, even if appropriate funds were found, it would turn out to be only a temporary solution because new debts would be accumulated with the same rate. Therefore, it is the integrated approach to the problem presented in the consolidated Government Action Plan and Strategy which has the chance to finally overcome this problem. At the same time, strong political will at the highest level of the Government and effective coordination between various public bodies is crucially important for overcoming this problem.

KEYWORDS: right to property; concept of "possessions" in the meaning of article 1 of Protocol 1 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; non-compliance with a court judgment; moratorium on the enforcement of court judgments.