



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**  
Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001  
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83  
E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),  
[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),  
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,  
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної  
Ради України з питань  
правової політики**

У зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань правової політики від 10.09.2020 № 04-26/13-2020/154556 Міністерством юстиції в межах компетенції опрацьовано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з завершенням антитерористичної операції та проведенням операції Об'єднаних сил» (реєстр. № 2783 від 17.01.2020) (далі – проект Закону), поданий народними депутатами України Тарасовим О. С. та іншими, і повідомляється.

1. *Проектом Закону пропонується внести зміни до деяких законів України з метою врегулювання відносин між приватними суб'єктами шляхом встановлення мораторію на виконання зобов'язань за боргами.*

Слід зазначити, що проект Закону зачіпає право на захист власності, що гарантується статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція).

Коментуючи правомірність втручання держави у права, гарантовані статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) нагадує, що перша та найголовніша вимога цієї статті полягає в тому, що будь-яке втручання органу влади у мирне володіння майном має бути законним; друге речення першого абзацу надає право позбавляти власності лише «на умовах, передбачених законом», при цьому у другому абзаці визнається право держав здійснювати контроль за користуванням майном шляхом введення в дію «законів». Крім того, верховенство права, один із основоположних принципів демократичного суспільства, притаманний усім статтям Конвенції (див. рішення у справі «Іатрідіс проти Греції», заява № 31107/96, п. 58, ЄСПЛ 1999-II).

Коли приймається рішення про те, чи має місце втручання в право власності в контексті однієї з трьох норм статті 1 Першого протоколу, другим кроком стає вирішення питання про те, чи може таке втручання бути юридично

обґрунтоване державою. Якщо воно може бути обґрунтоване (завдання доведення цього лежить на державі), вважається, що порушення статті 1 Першого протоколу немає.

Аналізуючи положення проєкту Закону, слід зазначити, що деякі його положення несуть ризики констатації Європейським судом порушення прав, гарантованих Конвенцією.

Статтею 2 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» у редакції проєкту Закону передбачається заборонити на невизначений строк нарахування та стягнення процентів на основну суму заборгованості із зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики, а також встановити відстрочку виконання зобов'язань за порукою, що надана в забезпечення виконання зобов'язань за кредитними договорами та договорами позики, укладеними між громадянами України, які зареєстровані та постійно проживають або переселилися у період з 14 квітня 2014 року з населених пунктів, де проводилася антитерористична операція, та суб'єктами господарювання, діяльність яких зупинено тимчасовою окупацією.

Проєкт Закону також передбачає, що суди системи судоустрою України за ініціативою сторін справи, або своєю ініціативою зупиняють розгляд справ щодо стягнення заборгованості за кредитними договорами та договорами, які забезпечують їх виконання, включаючи заставу, іпотеку та поруку, що є втручанням у право на вільне володіння майном відповідних кредиторів.

Однак зупинення виконання зобов'язань за договорами між приватними особами на невизначений строк ставить таких осіб у нерівне становище, оскільки інтереси однієї особи мають перевагу над інтересами інших осіб без можливості врегулювати це питання в будь-який інший спосіб, окрім того, як це пропонується проєктом Закону, наприклад в судовому порядку. Крім того, законодавець не наводить розумного обґрунтування щодо необхідності застосування таких переваг, а також ним не береться до уваги реальний фінансовий стан боржника, як це вбачається із критеріїв, яким мають відповідати суб'єкти господарювання, діяльність яких зупинено тимчасовою окупацією.

З цього приводу слід нагадати, що Європейський суд неодноразово зазначав, що навіть якщо втручання у право на мирне володіння майном законне і здійснене в інтересах суспільства, воно завжди повинно забезпечувати «справедливий баланс» між вимогами загального інтересу суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи. Зокрема, має існувати розумне пропорційне співвідношення між застосованими засобами та метою, яку прагнуть досягти шляхом позбавлення особи її майна (див. рішення у справі *«Максименко та Герасименко проти України»* від 16.05.2013, заява № 49317/07, п. 60).

У випадку недотримання такого балансу на особу покладається надмірний тягар, що в свою чергу становить порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції (*див. mutatis mutandis рішення у справі «The Holy Monasteries v. Greece» від 09.12.1994, заяви № 13092/87 та № 13984/88*).

Також при розгляді скарг щодо втручання у гарантовані Конвенцією права Європейський суд у своїх рішеннях зауважує, що використані засоби мають бути пропорційними очікуваним наслідкам, тобто тягар, який несе особа, не може бути надмірним по відношенню до вигоди, яку отримує протилежний інтерес.

Разом з тим, у рішенні по справі «Бреймлід і Мальстром проти Швеції» (заяви № 8588/79 та 8589/79) Європейська Комісія відзначила, що у всіх державах учасниках Конвенції законодавство, що регулює правовідносини між приватними особами, включає норми, котрі визначають вплив цих правовідносин на власність, і в окремих випадках примушують ту чи іншу особу відмовитись від права на власність на користь іншої особи.

Європейська Комісія постановила, що норма, котра є важливою в суспільстві, побудованому на принципах лібералізму, не може вважатися такою, що суперечить статті 1 Першого протоколу, однак закон не може створювати нерівність, при якій одна особа позбавляється майна на користь іншої.

Що стосується права, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, то такі позитивні зобов'язання можуть передбачати певні заходи, необхідні для захисту права власності, також і в таких випадках, коли йдеться про судовий розгляд спору між фізичними чи юридичними особами. Зокрема, це передбачає для Держави зобов'язання забезпечувати судову процедуру, яка повинна містити необхідні процесуальні гарантії, та яка таким чином дозволяє національним судам ефективно та справедливо вирішувати всі існуючі спори між приватними особами (*див. рішення у справі «Совтранс авто-Холдинг» проти України» від 25.07.2002, заява № 48553/99, п. 69*).

З огляду на викладене, запропоноване проектом Закону регулювання питання погашення боргів між приватними особами є втручанням у право власності кредиторів, яке не обґрунтоване суспільним інтересом, оскільки до уваги не береться фінансовий стан боржника та кредитора, що може покласти надмірний тягар на останнього, та як наслідок, призведе до порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

2. Щодо внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження» у редакції проекту Закону в частині зупинення виконавцем вчинення виконавчих дій у разі встановлення мораторію на звернення стягнення на нерухоме майно та на виконання судових рішень у справах щодо стягнення заборгованості за кредитними договорами, договорами позики, зазначаємо таке.

Запровадження мораторію на виконання рішення судів призведе до порушення статті 6 Конвенції, якою закріплено право кожного на виконання судового рішення, яке є складовою права на справедливий суд.

У своїх рішеннях Європейський суд неодноразово зауважував, що неможливість для заявника домогтися отримати виконання рішення суду, винесеного на його користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, яке впливає з першого речення пункту 1 статті 1 Першого протоколу до Конвенції (*див., серед інших, рішення у справі «Агротехсервіс проти України» від 5 липня 2005 року, заява № 62608/00, п. 45; рішення у справі «Бурдов проти Росії» від 2 травня 2002 року, заява № 59498/00, п. 40*).

Також у рішенні по справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року (заява № 40450/04) Європейський суд вказав, що заборгованість за судовим рішенням становить майно (possession) для цілей статті 1 Першого протоколу (п. 45).

Водночас у цьому рішенні Європейський суд зазначив, що відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, винесеного на його користь, становить втручання у право на мирне володіння майном, як це передбачено першим реченням першого пункту статті 1 Першого протоколу до Конвенції (п. 52).

Європейський суд у своєму рішенні у справі «Белет проти Франції» зазначив, що рівень доступу до суду, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того, щоб доступ був ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання у її права.

Отже, відсутність можливості у особи домогтися виконання боржниками рішень національних судів, становитиме неправомірне втручання у право стягувачів за такими рішеннями на вільне володіння своїм майном, що призведе до констатації Європейським судом порушення Україною прав, гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції у поєднанні зі статтею 6.

Крім того, згідно зі статтею 1291 Конституції України суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення) покладається на органи державної виконавчої служби та у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців.

Завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом.

Європейський суд неодноразово зазначав, що «право на суд було б ілюзорним, якби національна правова система Договірної держави допускала невиконання остаточного та обов'язкового судового рішення на шкоду одній із сторін». Виконання рішення є складовою частиною «судового розгляду» з точки зору статті 6 Конвенції (рішення у справі «Горнсбі проти Греції» від 19 березня 1997 року). Ефективний доступ до суду включає право на виконання судового рішення без невиправданих затримок (рішення у справі «Імобільяре Саффі» проти Італії»).

*3. Підпунктом 2 пункту 1 розділу I проекту Закону передбачається внести зміну у статтю 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил» та визначити, що суб'єкти господарювання, діяльність яких зупинено тимчасовою окупацією – це фізичні особи - підприємці або юридичні особи (суб'єкти малого і середнього підприємництва), підприємницька діяльність яких станом до 14.04.2014 року здійснювалась на території окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, що прирівняна до окупованої відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2015 року «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями», та/або на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження у відповідності до їх переліку, визначеного Кабінетом Міністрів України.*

Також передбачається визначити сукупність критеріїв, яким має відповідати суб'єкт господарювання, щоб набути вказаного статусу, а саме:

- вони мають розташоване на такій території нерухоме майно, яке є забезпеченням повернення кредиту, позики у формі іпотеки або застави, або рухоме майно, якщо воно не було переміщено і не може бути переміщено без втрати цілісності на неокуповану територію України;

- вони не здійснюють підприємницьку діяльність на такій території та співробітництво з органами, що мають владні повноваження примусу, в б результаті якого особа, яка діяла в інтересах такого суб'єкту господарювання, вчинила злочин;

- вони не отримували відповідно до законодавства документ встановленого зразка, що надає право перевезення товару (вантажу) з метою здійснення підприємницької діяльності на такій території.

В свою чергу, пунктом 3 розділу I проекту Закону передбачається статтю 141 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» доповнити частиною третьою, встановивши, що відповідність суб'єкта господарювання

визначеним у статті 1 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил» критеріям суб'єктів господарювання, діяльність яких зупинено тимчасовою окупацією, є підставою для отримання сертифікату щодо настання форсмажорних обставин, який видається Торгово-промисловою палатою України або регіональною торгово-промисловою палатою. У разі видання зазначеного сертифікату регіональною торгово-промисловою палатою, така палата не потребує уповноваження на видання сертифікату від Торгово-промислової палати України.

У зв'язку з цим слід зазначити, що як вбачається з аналізу проєкту Закону, вказані критерії є оціночними, а не імперативними, про що свідчать словосполучення *«рухоме майно вказаних суб'єктів не було переміщено і не може бути переміщено»*, *«суб'єкти не отримували відповідно до законодавства документ встановленого зразка»*, *«суб'єкти не здійснюють співробітництво з органами, що мають владні повноваження примусу»*.

Враховуючи викладене, відповідність суб'єкта господарювання вказаним критеріям потребує дослідження та відповідного підтвердження шляхом встановлення юридичних фактів із перевірки документів, проведення експертиз тощо.

При цьому, проєктом Закону встановлюється обов'язок Торгово-промислової палати або регіональної торгово-промислової палати автоматично видавати сертифікати щодо настання форс-мажорних обставин. Крім того, проєктом Закону не встановлюється повноважень будь-якого органу влади щодо перевірки відповідності вказаним критеріям суб'єктів господарювання для набуття статусу *«суб'єкта господарювання, діяльність яких зупинено тимчасовою окупацією»*, а також процедури, яка б врегульовувала застосування органами державної влади запропонованих критеріїв до суб'єктів господарювання.

4. Підпунктом 3 пункту 1 розділу I проєкту Закону пропонується статтю 2 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» викласти у новій редакції, якою передбачити, зокрема, що суди системи судоустрою України за ініціативою сторін справи, або своєю ініціативою зупиняють розгляд справ щодо стягнення заборгованості за кредитними договорами та договорами, які забезпечують їх виконання, включаючи заставу, іпотеку та поруку громадян України, які зареєстровані та постійно проживають або переселилися у період з 14 квітня 2014 року з населених пунктів, визначених у затвердженому Кабінетом Міністрів України переліку, де проводилася антитерористична операція, а також суб'єктів

господарювання, що провадять (провадили) свою господарську діяльність на такій території.

Щодо цього зазначаємо, що виключні випадки у яких суд зобов'язаний або має право зупинити провадження у справі в рамках цивільного, господарського або адміністративного судочинства визначені статтями 251, 252 Цивільного процесуального кодексу України, статтями 227, 228 Господарського процесуального кодексу України, статтею 236 Кодексу адміністративного судочинства України.

Проте, проєкт Закону не передбачає відповідних змін до зазначених положень процесуальних кодексів.

Враховуючи зазначене, положення проєкту Закону в цій частині потребують доопрацювання.

*5. Щодо пропозиції внести зміни до низки законів з метою усунення неоднозначності правового регулювання, що виникла внаслідок завершення 7 антитерористичної операції, одночасно увівши до термінології законодавчих актів поняття «операція Об'єднаних сил» зазначаємо наступне.*

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Так, внаслідок дій Російської Федерації на території України, спрямованих дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної ситуації в Україні, залякування населення, позбавлення його волі до опору, порушення функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, важливих об'єктів промисловості та інфраструктури, на території України, відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13.04.2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 року № 405, розпочато проведення антитерористичної операції.

При цьому тимчасові заходи для 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, визначені відповідно до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», який було прийнято 02 вересня 2014 року.

Водночас, 18 січня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного

суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (далі – Закон), який набрав чинності 24 лютого 2018 року.

Відповідно до положень статей 5 – 9 Закону, сили та засоби Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту здійснюють заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

Керівництво зазначеними силами та засобами здійснює Командувач об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб.

Також відповідно до абзацу четвертого статті 12 Закону перебування в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та 8 Луганській областях осіб, не залучених до проведення таких заходів, може тимчасово бути обмежено на період проведення таких заходів Командувачем об'єднаних сил.

Разом з тим, у зв'язку з набранням чинності Законом, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України видано наказ від 30.04.2018 № 3 дск-оп, відповідно до якого, у зв'язку із завершенням антитерористичної операції силами та засобами, передбаченими Законом, розпочато проведення операції Об'єднаних сил.

Таким чином, термінологічна конструкція *«операція Об'єднаних сил»* є похідною та загальноописовою і вживається лише у наказі, який було прийнято у зв'язку із завершенням антитерористичної операції та початком здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях.

З огляду на зазначене, у тексті проекту Закону замість формулювання *«операція Об'єднаних сил»* необхідно вживати формулювання *«заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях»* у відповідних відмінках, що узгоджуватиметься із термінологією та суттю Закону, а також з тими змінами, які наразі внесені до різних законодавчих актів.

Враховуючи викладене, на нашу думку, проект Закону потребує суттєвого доопрацювання.

**Міністр юстиції**

**Денис МАЛЮСЬКА**