

ПРОПОЗИЦІЇ
Міністерства юстиції України
до проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про виконавче провадження» щодо виконання рішень судів
про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії
Російської Федерації проти України»,
внесеного народним депутатом України Юрченком О.М.

(реєстр. № 10444 від 30 січня 2024 року)

Міністерство юстиції України **не підтримує** проєкт Закону України «Про виконавче провадження» щодо виконання рішень судів про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України» (реєстр. № 10444 від 30 січня 2024 року) (далі – проєкт Закону), внесений народним депутатом України Юрченком О.М.

Так, відповідно до статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності. В мотивувальній частині Рішення від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 Конституційний Суд України зазначив, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності.

Закон як нормативно-правовий акт є офіційним письмовим документом, який встановлює, змінює чи скасовує норми права у найбільш важливих суспільних відносинах, носить загальнообов’язковий характер, поширюється на необмежене коло осіб та застосовується неодноразово.

Вищенаведені ознаки закону вказують на те, що держава повинна забезпечити його сталість, що підтверджується рішеннями Конституційного Суду України.

Одним із способів забезпечення сталості закону є ґрунтовна, комплексна підготовка законопроєктів, яка полягає, зокрема, у вивченні стану нормативно-правової бази в цій сфері правового регулювання, здійсненні прогнозу соціально-економічних та інших наслідків прийняття відповідного законопроєкту.

Враховуючи наведене, змінам до закону має передувати комплексна аналітична робота щодо його підготовки.

При цьому аналіз положень проєкту Закону свідчить про те, що його положення не узгоджуються з іншими законодавчими актами, а також не відповідають принципу юридичної визначеності, ясності, недвозначності, передбачуваності (прогнозованості) та стабільності правової норми, що не виключає необмеженості її трактування у правозастосовній практиці.

Відповідно до пояснювальної записки проєкт Закону спрямований на правове регулювання питань виконання рішень національних судів про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.

Так, проєктом Закону пропонується доповнити Закон України «Про виконавче провадження» (далі – Закон) статтею 62¹, положеннями якої визначити порядок виконання рішення про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України шляхом:

Міністерство юстиції України

№ 767-11.6.1-24 від 13.02.2024

Підписувач Малюська Денис Леонтійович

Сертифікат 3ED5083160DBC59B04000000E04446007171D100

Дійсний з 20.02.2023 12:20:56 по 20.02.2024 12:20:56



покладення обов'язку виконання таких рішень державними виконавцями Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

виконання рішень за рахунок майна, вилученого відповідно до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів»;

виконання рішень за рахунок державних програм, передбачених у державному бюджеті, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Також стаття 25 Закону доповнюється новою частиною п'ятою, положення якої дублюють зміни, передбачені частиною першою статті 62¹ проекту Закону. *Зміни в інші законодавчі акти проектом Закону не передбачено.*

Відповідно до розділу II «Прикінцеві положення» проекту Закону передбачені ним зміни мають набрати чинності з дня, наступного за днем опублікування закону; *доручення Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів приведення у відповідність із цим Законом підзаконних нормативно-правових актів, видання нормативно-правових актів на виконання цього Закону, приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом не передбачається.*

1. Слід зазначити, що відповідно до статті 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 пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України *порядок виконання судових рішень визначається виключно законами України.*

Так, Закон визначає порядок примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) (далі – рішення).

Статтею 5 Закону встановлено, що *примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців.*

Відповідно до статті 77 Закону під час виконання рішень стосовно іноземців, осіб без громадянства *та іноземних юридичних осіб*, які відповідно проживають (перебувають) чи зареєстровані на території України або мають на *території України власне майно, яким володіють самостійно або разом з іншими особами, застосовуються положення цього Закону.*

Інших положень, які б визначали порядок примусового виконання рішень відносно боржника іноземної держави, Закон не містить.

Згідно з положеннями статті 18 Закону виконавець зобов'язаний вживати передбачених *Законом* заходів щодо примусового виконання рішень, неупереджено, ефективно, своєчасно і в повному обсязі вчиняти виконавчі дії.

Під час здійснення виконавчого провадження виконавець вчиняє виконавчі дії та приймає рішення шляхом винесення постанов, попереджень, внесення подань, складення актів та протоколів, надання доручень, розпоряджень, вимог, подання запитів, заяв, повідомлень або інших процесуальних документів у випадках, передбачених *Законом* та іншими нормативно-правовими актами (частина перша статті 13 Закону).

Виконання рішень іншими органами та установами врегульовано статтею 6 Закону, якою, зокрема, передбачено, що *рішення про стягнення коштів з державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ, рішення про стягнення коштів за час роботи стягувача на посаді помічника-консультанта народного депутата України, у тому числі при звільненні з такої посади, виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. У випадках, передбачених законом, рішення можуть виконуватися іншими органами. При цьому відповідно до частини четвертої статті 6 Закону органи та установи, зазначені в частинах першій – третій цієї статті, не є органами примусового виконання.*

З наведених положень Конституції та Закону вбачається, що порядки як примусового виконання рішень, так і виконання рішень іншими органами, що не є органами примусового виконання, повинні визначатися законами. *Проектом Закону порядок виконання рішення про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України не встановлюється, а пропонуються лише бланкетні норми з посиланням на необхідність визначення такого порядку Кабінетом Міністрів України, що свідчить про відсутність завершених механізмів правового регулювання.* Крім того, оскільки проектом Закону не передбачається перехідного періоду впровадження передбачених ним змін, а також доручення Кабінету Міністрів України щодо видання нормативно-правових актів для його реалізації, прийняття проекту Закону призведе лише до створення негативних наслідків як для системи примусового виконання рішень, так і для іміджу держави в цілому.

2. Щодо положень проекту Закону, якими пропонується виконання рішень за рахунок майна, вилученого відповідно до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності Російської Федерації та її резидентів», та за рахунок державних програм, передбачених у державному бюджеті, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, слід зазначити, що автором проекту Закону не визначено, який із цих порядків та за яких умов має застосовуватися.

Крім того, проект Закону не узгоджується із Законом України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів», який визначає правові засади примусового вилучення з мотивів суспільної необхідності (включаючи випадки, за яких це вимагається військовою необхідністю) об'єктів права власності Російської Федерації як держави, яка почала повномасштабну війну проти України, та її резидентів.

Відповідно до статті 4 Закон України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів» примусово вилучені відповідно до цього Закону об'єкти права власності Російської Федерації та її резидентів у вигляді коштів зараховуються до Державного бюджету України та спрямовуються до фонду ліквідації наслідків збройної агресії.

Таким чином, оскільки проектом Закону не передбачаються зміни до Закону України «Про основні засади примусового вилучення в Україні об'єктів права власності російської федерації та її резидентів» положення частини другої

статті 62¹ Закону (в редакції проекту Закону) є завідомо такими, що не можуть бути реалізованими.

3. Проект Закону не відповідає частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженому Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI (далі – Регламент ВРУ), та не узгоджується з положеннями Бюджетного кодексу України.

Так, у разі внесення законопроекту, проекту іншого акта, *прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень бюджету та/або витрат бюджету), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).* Якщо такі зміни показників бюджету передбачають зменшення надходжень бюджету та/або збільшення витрат бюджету, до законопроекту, проекту іншого акта подаються пропозиції змін до законодавчих актів щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету. Законопроект, проект іншого акта (крім проектів законів про Державний бюджет України, про внесення змін до закону про Державний бюджет України, про ратифікацію міжнародних договорів України щодо одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України) *не має містити положень, прийняття яких призведе до збільшення державного боргу і державних гарантій.*

Відповідно до пояснювальної записки до проекту Закону його автором зазначено, що реалізація законопроекту на момент внесення не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України. Частиною третьою статті 62¹ Закону (у редакції проекту Закону) пропонується виконання рішень про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України *за рахунок державних програм, передбачених у державному бюджеті, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, що суперечить пояснювальній записці та не узгоджується із Регламентом ВРУ.* Адже питання застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі визначені статтею 20 Бюджетного кодексу України, частиною першою якої передбачено, що у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується *на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів.*

Слід звернути увагу, що на сьогодні загальний борг за рішеннями про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, не обліковано. Враховуючи, що Верховний Суд ухвалив кілька рішень щодо судового імунітету Російської Федерації у справах про заподіяння шкоди громадянам України, суди охоче задовольняють позови про стягнення як майнової, так і моральної шкоди (для прикладу рішенням Шевченківського районного суду м. Києва від 23 травня 2023 року у справі №761/7131/23 суд ухвалив стягнути з Російської Федерації 3 503 700 грн. як компенсацію моральної шкоди, спричиненої громадянці України у зв'язку з тим, що вона була вимушена покинути місце свого проживання; рішенням Печерського районного суду м. Києва від 07 березня 2023 року у справі № 757/13518/22-ц задоволено позов громадянина України про стягнення з Російської Федерації 15 086 884,27 грн. майнової та моральної шкоди).

На цей час в Україні зареєстровано понад 100 000 кримінальних проваджень щодо воєнних злочинів і злочинів агресії. В українських судах на розгляді перебуває більш ніж 1,4 тис. кримінальних проваджень щодо злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Подібні справи розглядає і Верховний Суд.

Таким чином, *запропонований проєктом Закону порядок виконання рішень про відшкодування шкоди, завданої внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, призведе до збільшення витрат бюджету, державного боргу і державних гарантій.*

У зв'язку з викладеним слід звернути увагу, що наявність в Україні проблеми погашення заборгованості держави перед приватними особами вже призвела до численних звернень до Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд), що стало причиною ухвалення ним 15 жовтня 2009 року пілотного рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», яким констатовано порушення прав заявників за статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) (право на справедливий суд) та статтею 1 Першого протоколу до Конвенції (право на мирне володіння майном).

У цьому рішенні проблема невиконання та надмірно тривалого виконання остаточних рішень в Україні була визнана Європейським судом системною і такою, що потребує негайного вирішення.

Велика палата Європейського суду 12 жовтня 2017 року ухвалила безпрецедентне рішення у справі «Бурмич та інші проти України». Вказаним рішенням Європейський суд вилучив зі свого реєстру справ 12 148 заяв, не присудив відшкодування жодному із заявників, а щодо виконання рішень національних судів – передав їх Комітету міністрів Ради Європи (далі – КМРЄ), який здійснюватиме подальший нагляд за їх виконанням в контексті вжиття заходів загального характеру.

У зв'язку з цим КМРЄ закликав Україну покращити планування бюджетного процесу, зокрема *шляхом забезпечення відповідності між положеннями бюджетного законодавства та платіжними зобов'язаннями держави.*

Європейський суд і КМРЄ наголошують, що *держава має надавати такі гарантії, які може забезпечити наявними фінансовими ресурсами.*

4. Також з проєкту Закону та доданих до нього документів є не зрозумілим покладення обов'язку виконання таких рішень виключно державними виконавцями Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України. Вживання назви посад та власної назви структурного підрозділу центрального органу виконавчої влади у тексті законодавчих актів не здійснюється. Невраховані негативні наслідки, які можуть настати у разі зміни назви такого структурного підрозділу, реорганізації або ліквідації, адже внесення відповідних змін до Закону потребуватиме певного часу, в той час як рішення суду не зможуть виконуватися. Крім того автором не обґрунтовано звуження чинного правового регулювання (стаття 5 Закону; стаття 1 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»), яке визначає суб'єктів примусового виконання рішень.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що проєкт Закону не може бути підтримано, оскільки він:

- 1) не відповідає статтям 8, 92, 129¹ Конституції України;*
- 2) не узгоджується з іншими законодавчими актами;*
- 3) містить бланкетні норми та не має завершених механізмів правового регулювання;*
- 4) розроблений без врахування наслідків його прийняття;*
- 5) призведе до збільшення витрат бюджету, державного боргу і державних гарантій;*
- 6) може спричинити виникнення правових колізій.*

Повідомляємо, що проєкт Закону в комітетах та на пленарних засіданнях Верховної Ради України супроводжуватиме заступник Міністра юстиції України відповідно до розподілу функціональних повноважень.

Міністр юстиції України

Денис МАЛЮСЬКА