Міністерство юстиції України

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

про проведення аналізу проблем та підготовку пропозицій щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень,

здійснення моніторингу мораторіїв з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб, а також

підготовку пропозицій щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами

2021

СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 5033-11.6.4-21 від 06.07.2021
Підписувач Олійник Олександр Миколайович
Сертифікат 12A1C72050EC685404000000B0EA040019420D00
Дійсний з 03.09.2019 11:57:04 по 03.09.2021 11:57:04

ЗМІСТ

Вступ 3

Розділ І. Аналіз підстав запровадження мораторіїв на виконання судових рішень та застосування судових процедур банкрутства 6

§ 1. Нормативне регулювання мораторіїв на виконання судових рішень та проблеми, що ними викликані 12

§ 2. Мораторії на застосування судових процедур банкрутства 57

Розділ ІІ. Моніторинг мораторіїв з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб 80

§ 3. Пропонована методика визначення регуляторного впливу мораторіїв 80

§ 4. Суб'єкти та об'єкти впливу, який здійснюють мораторії на виконання судових рішень 83

§ 5. Аналіз статистичних даних 86

§ 6. Наслідки існування мораторіїв на вирішення проблем, у зв'язку з наявністю яких їх запроваджено 98

§ 7. Вплив мораторіїв на діяльність і права інших осіб 107

Розділ ІІІ. Пропозиції щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами 113

Розділ ІV. Пропозиції до зняття (послаблення дії) мораторіїв 117

§ 8. Пропозиції до зняття (послаблення дії) мораторіїв на виконання судових рішень 117

§ 9. Пропозиції до зняття (послаблення дії) мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства 132

Висновки 155

Додатки

ВСТУП

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 року № 471 затверджено Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Так одним із завдань **пріоритету діяльності Уряду** «19.1. Права людини та доступ до правосуддя» визначено розбудову ефективної системи виконання судових рішень та рішень інших органів, серед іншого через скасування необґрунтованих мораторіїв на примусове виконання судових рішень.

Розпорядженнями Кабінету Міністрів України з метою розв'язання системної проблеми невиконання і тривалого виконання рішень судів схвалено (затверджено):

✓ Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року (від 30 вересня 2020 р. № 1218-р) (*далі – Національна стратегія)*;

✓ План заходів щодо реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року (від 17 березня 2021 р. № 210-р) (*далі – План заходів*).

Розробленою Мін'юстом разом з Радою Європи та схваленою Урядом України Національною стратегією підтверджено, що проблема є комплексною та потребує залучення для її розв'язання усіх державних органів разом з міжнародними організаціями.

Про це свідчать, серед іншого, статистичні дані Європейського суду з прав людини *(далі – ЄСПЛ)*, опубліковані у Річному звіті за 2020 рік[1], відповідно до яких Україна посідає третє місце серед країн-членів Ради Європи за кількістю справ, що очікують розгляду.

Положення Національної стратегії ґрунтуються на практиці ЄСПЛ, рішеннях, резолюціях Комітету міністрів Ради Європи.

Реалізація Національної стратегії спрямована на досягнення таких результатів:

зменшення кількості невиконаних рішень судів;

погашення державного боргу у зв'язку з невиконаними рішеннями судів;

припинення звернень до ЄСПЛ у зв'язку з невиконанням або тривалим виконанням рішень національних судів;

підвищення рівня довіри суспільства до державних інституцій.

---

[1] Річний звіт Європейського суду з прав людини за 2020 рік. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2020_ENG.pdf. – С. 156.

Оцінка ефективності реалізації Стратегії ґрунтується на результатах виконання Плану заходів.

Для усунення нормативно-правових бар'єрів, які перешкоджають виконанню рішень судів, серед іншого, Планом заходів визначено завдання 2 «Створення додаткових механізмів виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв».

На виконання зазначеного завдання на ІІ квартал 2021 року визначено вжиття заходу 1 «**Здійснення моніторингу мораторіїв** з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб». Індикатором виконання заходу передбачено підготовку звіту.

Відповідальними за виконання зазначеного заходу, згідно з розпорядження Кабінету міністрів України, є: Мін'юст, Мінекономіки, Мінфін, Міненерго, Фонд державного майна інші заінтересовані органи державної влади.

Крім цього, на ІІ квартал 2021 року у межах визначеного завдання передбачено захід 3 «**Проведення консультацій** із заінтересованими органами щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами». Індикатором проведення цих консультацій стане підготовка відповідних пропозицій.

Відповідальними за виконання вказаного заходу, згідно з розпорядження Кабінету міністрів України, є Мін'юст, Мінфін, Фонд державного майна, Мінекономіки, Міненерго інші заінтересовані органи державної влади, Рада Європи (за згодою) та Європейський Союз (за згодою).

Також Планом роботи Міністерства юстиції України на 2021 рік, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 08.02.2021 № 465/5 (*далі – План роботи Мін'юсту*), визначено ряд заходів, спрямованих на подолання проблеми невиконання рішень судів, зокрема:

- здійснення аналізу проблем та підготовка пропозицій (аналітичної довідки) щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень;
- проведення консультацій, здійснення обговорення проблем із заінтересованими сторонами (органами) щодо шляхів зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень;
- розробка законопроєкту щодо внесення змін до законодавства щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень.

Здійснення аналізу, відображеному у цьому документі, в тому числі, відбувалося шляхом опрацювання релевантної статистичної інформації, як доказу існування проблеми з метою пошуку кращих шляхів для її вирішення.

Індикатором виконання наведених вище заходів визначено підготовку відповідного звіту / пропозицій / аналітичної довідки, тому вважаємо за доцільне їх об'єднати у один логічно поєднаний аналітичний документ та відобразити у формі моніторингового звіту.

Цей моніторинговий звіт є результатом виконання вищезазначених заходів (окрім розробки законопроєкту щодо внесення змін до законодавства) та комплексної аналітичної роботи з підготовки пропозицій для внесення змін до законодавства, що поряд із проведеними у березні 2021 року консультаціями із заінтересованими сторонами (органами) у онлайн форматі Zoom-конференції щодо шляхів зняття мораторіїв, а також щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами, слугуватиме відправною точкою для внесення змін до законодавства щодо зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень.

Тому даний аналітичний документ з метою забезпечення розробки сталого закону пропонує результати проведення ґрунтовної, комплексної підготовки пропозицій змін до законодавства (наскільки це є можливим у межах компетенції Міністерства юстиції з урахуванням наданих іншими органами державної влади інформації), яка полягає у вивченні стану нормативно-правової бази в даній сфері правового регулювання, дослідженні статистичних і експертних матеріалів, визначенні регуляторного впливу мораторіїв, а також здійсненні прогнозу соціально-економічних та інших наслідків прийнятих змін.

Оскільки розроблений в подальшому закон, як нормативно-правовий акт, що є офіційним письмовим документом і встановлює, змінює чи скасовує норми права у найбільш важливих суспільних відносинах, носить загальнообов’язковий характер, поширюється на необмежене коло осіб та застосовується неодноразово, то він має ґрунтуватися на комплексному дослідженні (такому як запропоноване), щоб бути спроможним забезпечити дотримання принципу правової визначеності як одного з елементів верховенства права, котрий визнається і діє в Україні відповідно до статті 8 Конституції України.

В свою чергу, широка політична підтримка впровадження запропонованих у цьому документі рішень забезпечить розв’язання системної проблеми невиконання і тривалого виконання рішень судів, констатованої у низці рішень ЄСПЛ.

РОЗДІЛ І

Аналіз підстав запровадження мораторіїв на виконання судових рішень та застосування судових процедур банкрутства

Головою Верховного Суду Валентиною Данішевською під час Третього щорічного форуму «Виконання рішень національних судів в Україні»[2], значну увагу було приділено проблемі невиконання судових рішень та мораторіїв на виконання судових рішень.

Зокрема, нею було відзначено, що причини невиконання судових рішень є комплексними і багатогранними і багато в чому залежать від об'єктивних факторів таких як, скажімо, безробіття, падіння економіки, події на сході України і інших об'єктивних причин. Таким чином, саме вже по собі зростання економіки, покращення мікроклімату є такими, що сприятимуть і позитивно вплинуть на стан виконання судових рішень.

Однак поряд з цим потрібно і вживати системних спеціальних заходів … це завдання для усіх: і органів законодавчої, і виконавчої, і судової гілок влади – кожного у своїй частині.

Щодо законодавчого напрямку, на переконання Голови Верховного Суду, потрібно вирішити проблему мораторіїв. Верховна Рада і Уряд це розуміють, і спостерігається політична воля на те, щоб вирішити це питання.

Головна мета мораторіїв – перекласти проблеми, що виникають у державному секторі, які мають бути вирішені державою, на інші плечі – фактично на кредиторів. І як тільки державі вдалося вирішення складної проблеми перекласти на чужі плечі, вона почала вдаватися до цього частіше і частіше. Тому так просто мораторії не здолати.

Потрібно вжити заходів до проведення аудиту чи ревізії мораторіїв з точки зору проблем, на вирішення яких направлені ці мораторії.

Рекомендується Уряду провести позачерговий аналіз регуляторного впливу, в якому згадати: яку проблему бажано було б вирішити? З чим пов'язана ця проблема? Чи можна її вирішити у інший, більш цивілізований спосіб, і не перекладати її на плечі кредиторів? Висновки по такому аналізу могли би підказати інші шляхи подолання проблеми, вказати чи не вирішена ця проблема наразі, а мораторій все продовжує існувати. Саме завдяки такому аналізу / ревізії, тобто саме таким шляхом зможемо долати один мораторій за іншим.

Рекомендується вимагати від ініціаторів таких законодавчих змін, у разі їх появи у парламенті, саме детального аналізу регуляторного впливу, тобто як цей мораторій вплине на: 1) вирішення проблеми; 2) діяльність та права інших осіб.

У зв'язку з цим актуальним та нагальним є аналіз наявних у законодавстві України мораторіїв, заборон та обмежень, які унеможливлюють (ускладнюють)

---

[2] Третій щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні». URL: https://www.youtube.com/watch?v=flYBDY5batk&ab_channel=UkrainianBarAssociation. Дата проведення: 05.11.2020.

виконання рішень певних категорій. В свою чергу необхідність в такому аналізі зумовлюється тим, що переважна більшість робіт з цієї тематики мають подекуди фрагментарний характер і не містять комплексного опрацювання проблеми, що досліджується. У результаті чого чимало актуальних проблем примусового виконання рішень внаслідок наявності мораторіїв залишилися недослідженими або недостатньо дослідженими.

Підготовлений моніторинговий звіт є першою комплексною працею, у котрій систематизовано та структуровано відомості по кожному з мораторіїв на примусове виконання судових рішень.

Про існування проблеми наявності значної кількості мораторіїв, які ускладнюють чи унеможливлюють примусове виконання рішень, широко відомо.

Тому відповідно до нещодавно ухвалених Кабінетом Міністрів України стратегічних документів, на порядку денному стоїть питання пошуку і спільного напрацювання органами державної влади шляхів їх подолання.

Це дасть змогу Уряду України зробити важливі кроки до зміцнення та утвердження конституційного принципу верховенства права у нашій державі, зокрема шляхом реального захисту тих, хто цей захист вже отримав у суді – кредиторів.

Пропоновані альтернативні варіанти є передумовою розробки та подальшого впровадження політичного рішення щодо поки що чинних мораторіїв, що знайдуть підтримку широкого кола стейкхолдерів щодо відповідальної місії Уряду України на шляху до обговорення та кращого розуміння суспільством тих перепон у виконанні судових рішень, які мають місце у разі наявної легітимації мораторіїв, а також формування спільними зусиллями переконливого та обґрунтованого бачення подолання такого негативного явища, що має місце сьогодні, як перекладання проблем підмораторних суб'єктів, що є боржниками у виконавчому провадженні, на їхніх кредиторів (стягувачів).

Коли законодавство, яким встановлено мораторії, читає виконавець (державний, приватний), кредитор, боржник чи інший учасник правовідносин, пов'язаних з наявністю мораторіїв, у кожного з них виникає своє власне бачення ситуації та, відповідно, і шляхів зняття мораторіїв. А саме: у підприємства-боржника, яке підпадає під дію мораторії, виникає глибоке переконання, що мораторії чіпати не можна взагалі, причому незалежно від очікуваних результатів впровадження змін. У той же час виконавець, який відповідно до принципів виконавчого провадження є неупередженим у своїй роботі, розуміє ту несправедливість, яка зафіксована у мораторіях, і в першу чергу, вона стосується кредиторів. Втім поточний кредитор сьогодні є стягувачем, однак завтра їхні боржники по виконавчих провадженнях можуть стати стягувачами і не отримати собі присудженого судом внаслідок дії вже іншого мораторію.

І якщо держава буде не в змозі побудувати економічні і правові процедури без мораторіїв, то успіх і процвітання її громадян неможливий. Тому з ухваленням Національної стратегії та Плану дій до неї ми знаходимося на початку відповідального шляху, де нам потрібно краще зрозуміти історичні проблеми, на розв'язання яких були прийняті мораторії, та інтереси кожної зі сторін. У пропонованому звіті зроблено перші кроки на шляху до цього.

У цьому розділі буде надано оцінку підстав для впровадження мораторіїв, їхнього подальшого існування і передумов та можливостей для скасування мораторіїв.

У юридичній енциклопедії під поняттям мораторію (від лат. *Moratorius* – той, що затримує, уповільнює) розуміється відстрочення виконання зобов'язання, що встановлюється державою на певний строк або до припинення обставин надзвичайного характеру.

Станом на червень 2021 року у сфері примусового виконання рішень в Україні діють 13 мораторіїв, що ускладнюють, обмежують, забороняють чи унеможливлюють примусове виконання певних категорій рішень, а також 11 мораторіїв, що діють у процедурі банкрутства.

Чинні мораторії з посиланням на нормативні акти, якими вони введені в дію, за хронологією їх запровадження в Україні наведено у додатку 1 (сфера примусового виконання рішень) та додатку 2 (сфера банкрутства) до моніторингового звіту (станом на червень 2021 року).

Для аналізу проблем, спричинених існуванням мораторіїв, та підготовки пропозицій по їх розв'язанню було використано відомості, надані заінтересованими сторонами під час консультацій, фахових обговорень, а також окремо на запити Міністерства юстиції, досліджено ряд праць експертів різних сфер діяльності держави, котрі зачіпає дія мораторіїв, та проведено аналіз загальнодоступних даних, опублікованих на веб-сайтах органів державної влади та громадськості.

Окремо хочеться звернути увагу на рекомендації, що містяться у підготовленому Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ у 2021 році Меморандумі[3], котрі, зокрема, стосуються проблеми існування мораторіїв на виконання судових рішень. Посилання на рекомендації, надані у цьому Меморандумі, буде відображено у відповідних розділах моніторингового звіту.

Здійснивши аналіз мораторіїв, які діють в Україні, було відзначено, що строк чинності деяких з них минув. Це стосується мораторію на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо підприємств паливно-енергетичного комплексу. Відповідно до положень пункту 3.4 статті 3 закону № 2711-IV, яким даний мораторій було запроваджено, процедура погашення заборгованості підприємствами паливно-енергетичного комплексу діє до 1 вересня 2015 року, крім державного підприємства «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом», що має стратегічне значення для енергетичної безпеки держави, для якого процедура погашення заборгованості діє до 1 січня 2016 року. Також 17.06.2020 до Закону України «Про виконавче провадження» внесено зміни, якими скасовано таку підставу для зупинення

---

[3] Меморандум, підготовлений Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ (Генеральним директоратом з прав людини та верховенства права), «Справи, розглянуті Комітетом міністрів в зв'язку з невиконанням чи затримкою виконання рішень національних судів в Україні (справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» та група справ «Жовнер / Бурмич та інші проти України»)», H/Exec (2021) 8–11 березня 2021 року. URL: https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22tabview%22:[%22document%22],%22EXECIdentifier%22:[%22HEXEC(2021)8-UKR-GROUPS-Ivanov-Zhovner-Burmych-ENG%22]}. Дата звернення: 01.06.2021.

вчинення виконавчих дій як здійснення заходів примусового виконання рішень щодо підприємств ПЕК.

Також варто наголосити на рекомендаціях, відображених у звіті, підготовленому Радою бізнес-омбудсмена[4], котрі також торкаються проблеми мораторіїв на виконання судових рішень, а також мораторіїв, запроваджених у процедурах банкрутства.

Зокрема надано пропозицію Мін'юсту:

створити та передати на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Дорожньої карти скасування мораторіїв, що діють у сфері примусового виконання рішень.

При підготовці проєкту має бути забезпечено:

оцінку причин, що спонукали до запровадження мораторіїв, та ступеню досягнення поставленої державою мети,

оцінку їхньої пропорційності та реальної ефективності.

Пропозиції Кабінету Міністрів України:

із залученням відповідних зацікавлених органів влади – забезпечити розробку Національної стратегії відносно поступового усунення тих мораторіїв на примусове виконання судових рішень, актуальність яких зберігається згідно з проведеним Мін'юстом аналізом;

у разі підтвердження актуальності певних мораторіїв у контексті мораторіїв щодо боржників-державних підприємств чи підприємств з кваліфікуючою часткою держави, – розглянути та ініціювати запровадження дієвих альтернативних механізмів задоволення вимог кредиторів на час дії відповідних мораторіїв;

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

31.03.2021 Міністерством юстиції України організовано та проведено консультації із заінтересованими сторонами (органами) для напрацювання шляхів зняття мораторіїв, що діють у сфері примусового виконання рішень.

Надані учасниками в ході обговорення пропозиції стосувалися:

1) шляхів зняття мораторіїв, що ускладнюють виконання судових рішень;

2) доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами.

---

[4] Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Як бізнесу домогтися виконання судового рішення в Україні», – Лютий 2021. URL: https://boi.org.ua/files/ep/zt/ua150321.pdf. Дата звернення: 01.06.2021.

Було відзначено, що у мораторіях необхідно було одразу прописувати шляхи розв'язання проблем, що на момент їх запровадження цього зроблено не було.

Крім цього, було відзначено якщо неможливо одразу скасувати мораторії, потрібно вжити заходи для їх пом'якшення / послаблення.

Скасуванню мораторіїв має передувати їх інвентаризація, для чого потрібно:

оцінити загальну кількість підмораторних підприємств та до сфери відання якого органу державної влади вони відносяться, а також суму заборгованості по них;

виділити працюючі і збиткові підприємства щоб зрозуміти, які з них потрібно приватизовувати, а які виводити з-під дії мораторіїв та передавати в процедуру банкрутства;

оцінити мораторії методом від загального до конкретного підприємства, щоб зрозуміти чи мораторії неефективні (або навпаки) для значної частини підприємств, а також з позиції ефективної економічної доцільності чи виконують мораторії свою роль, який сегмент вигоди/шкоди вони мають.

Представниками проєкту Європейського Союзу «ПРАВО-JUSTICE» було відзначено, що ними у фокус своєї уваги взято мораторій, запроваджений у 2002 році. Використовуючи інструмент депутатських запитів, ними здійснюється збір інформації про кількість підприємств, які підпадають під дію мораторіїв, і про належність підприємств до сфери впливу того чи іншого центрального органу виконавчої влади. На цій стадії ними проаналізовано й систематизовано ці підприємства й прийнято рішення про здійснення аналізу реєстру судових рішень, щоб зібрати інформацію, а по суті – визначити суму грошових коштів, які були присуджені судами проти підприємств, які знаходяться під дією мораторіїв. Станом на дату підготовки звіту результати проведеної роботи проєктом не було опубліковано.

Щодо ініціатив запровадження нових мораторіїв під час консультацій стейкхолдерами відзначено, що впровадження нових мораторіїв завдасть шкоди цивільному обороту, відбудеться втручання держави у право власності.

Крім того, не можна закривати провадження у справі, якщо будь-яке майно знаходиться на тимчасово окупованій території. Потрібно працювати з майном, що знаходиться на підконтрольній Україні території. Також потрібно вирішити питання позовної давності по категорії рішень щодо цих боржників.

Потрібно, щоб держава мотивувала боржників виконувати свої зобов'язання за договорами, а також судові рішення, в тому числі шляхом скасування чинних мораторіїв та відмови від практики запровадження нових мораторіїв.

Варто звернути увагу, що у 2020 році Верховним Судом було вжито заходів для подолання мораторію, що встановлений Законом України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», в якому було вказано про незастосування статті 25 Бюджетного кодексу України, згідно з якою Казначейство здійснює безспірне стягнення коштів державного бюджету та місцевих бюджетів на підставі

рішення суду. Такий законодавчий підхід фактично запровадив новий мораторій на виконання судових рішень щодо держави.

За поданням Верховного Суду ця норма була визнана неконституційною рішенням Конституційного Суду України від 28.08.2020. В рішенні Конституційним Судом зазначено, що забезпечення виконання остаточного судового рішення є позитивним обов'язком держави, а відповідне законодавче положення обмежує конституційне право особи на судовий захист.[5]

[5] Третій щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні». URL: https://www.youtube.com/watch?v=flYBDY5batk&ab_channel=UkrainianBarAssociation. Дата проведення: 05.11.2020.

§ 1. НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОРАТОРІЇВ НА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ТА ПРОБЛЕМИ, ЩО НИМИ ВИКЛИКАНІ

1. Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств

(від 05.01.2002)

Встановлений Законом України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29.11.2001 № 2864-III, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2864-14 (далі – Закон № 2864-III).

Законом № 2864-III встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків (далі – підприємства).

Під примусовою реалізацією майна підприємств розуміється відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, що забезпечують ведення виробничої діяльності цими підприємствами, а також акцій (часток, паїв), що належать державі в майні інших господарських товариств і передані до статутних капіталів цих підприємств, якщо таке відчуження здійснюється шляхом звернення стягнення на майно боржника за рішеннями, що підлягають виконанню Державною виконавчою службою, крім рішень щодо виплати заробітної плати та інших виплат, що належать працівнику у зв'язку із трудовими відносинами, та рішень щодо зобов'язань боржника з перерахування фондам загальнообов'язкового державного соціального страхування заборгованості із сплати внесків до цих фондів, яка виникла до 1 січня 2011 року, та з перерахування органам Пенсійного фонду України заборгованості із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Дія мораторію не поширюється на застосування примусової реалізації майна для погашення заборгованості перед НАК «Нафтогаз України» та її дочірніми підприємствами, що здійснювали постачання природного газу на підставі ліцензії. Виключення становлять об’єкти, що відповідно до закону не підлягають приватизації, а також підприємств, перед якими у держави є підтверджена в установленому порядку заборгованість з відшкодування різниці в тарифах на теплову енергію та послуги з опалення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню).

Виконавчі документи, боржниками за якими є державні підприємства, в силу пункту 2 частини 2 статті 5 Закону України «Про виконавче провадження» не підлягають виконанню приватними виконавцями, а підвідомчі органам державної виконавчої служби.

Відповідно до преамбули, Закон № 2864-III спрямований на забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави під час реалізації майна господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків.

Закон № 2864-III набув чинності 5 січня 2002 року, а встановлений ним мораторій запроваджено до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна.

Конституційний Суд України досліджував положення Закону № 2864-III на предмет відповідності Конституції України та у Рішенні № 11-рп/2003 від 10.06.2003 прийшов до висновку, що держава рівним чином захищає усі форми власності, кожна з них може мати свої особливості, пов'язані із законодавчо визначеними умовами та підставами виникнення або припинення права власності. Виключно законами України визначається правовий режим власності, в основі якого – конституційні положення, конкретизовані в законах, які можуть містити й певні особливості правового режиму тих чи інших форм власності. Однією із таких особливостей правового режиму державної власності і є встановлений на певний період мораторій на примусове відчуження майна підприємств.

Конституційний Суд України зазначив, що Закон № 2864-III не порушує конституційної вимоги обов'язковості судових рішень. Рішення судів про примусове відчуження майна підприємств ним не скасовуються, вони залишаються в силі, а їх виконання призупиняється до вдосконалення механізму примусової реалізації майна. Тобто Законом встановлюється подовжений на цей період строк їх виконання.

Зауважимо, що ЄСПЛ у своїх рішеннях покладає відповідальність за тривале невиконання рішень суду на державу, якщо таке невиконання зумовлено діями держави, та зобов'язує державу не лише сплатити справедливу сатисфакцію, а й виконати рішення національного суду в «розумні» строки.

2. Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення

(від 13.01.2007)

Встановлений Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/ (далі – Закон № 2768-III).

13 січня 2007 року набули чинності зміни, внесені до пункту 15 розділу X «Перехідні положення» Закону № 2768-III, якими встановлено мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення, дія якого поширюється, в тому числі, на процедуру примусового виконання рішень судів та інших органів. З того часу вказаний пункт зазнавав чимало редакційних правок, однак дія встановленого мораторію залишалася незмінною.

Відповідно до чинного пункту 15 Закону № 2768-III не допускається:

а) купівля-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності;

б) купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок і зміна цільового призначення (використання) земельних ділянок, які перебувають у власності громадян та юридичних осіб для ведення товарного сільськогосподарського виробництва, земельних ділянок, виділених в натурі (на місцевості) власникам земельних часток (паїв) для ведення особистого селянського господарства, а також земельних часток (паїв).

Дія вказаного мораторію не поширюється на передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення у спадщину, у разі обміну (міни) відповідно до частини другої статті 37-1 цього Кодексу земельної ділянки на іншу земельну ділянку з однаковою нормативною грошовою оцінкою або різниця між нормативними грошовими оцінками яких становить не більше 10 відсотків та вилучення (викупу) земельних ділянок для суспільних потреб, а також у разі зміни цільового призначення (використання) земельних ділянок з метою їх надання інвесторам - учасникам угод про розподіл продукції для здійснення діяльності за такими угодами, а також у разі вилучення (викупу) земель державної та комунальної власності для суспільних потреб.

Слід зазначити, що прийнятий 19 грудня 2006 року Закон України № 490-V «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо заборони продажу земель сільськогосподарського призначення до прийняття відповідних законодавчих актів», цього ж місяця було відхилено та повернуто з вето Президента для скасування. Однак парламентом 09.01.2007 вето було подолано і зміни до Земельного кодексу набули чинності. Мораторій запроваджено.

Президентом України, зокрема, зверталася увага на наявність зловживань у сфері земельних відносин, що на думку експертного управління Верховної Ради України, значною мірою є наслідком недостатнього врегулювання ринкових засад обігу земель в Україні. У зв’язку з чим зняття мораторію з продажу земель сільськогосподарського призначення без врегулювання усього комплексу питань функціонування ринку земель було, на думку Головного управління парламенту, передчасним.

Так, було запроваджено заборону відчуження окремих видів земель − сільськогосподарського призначення. Передбачалося, що це буде тимчасовий

акт, який дозволить підготувати відповідну законодавчу базу для формування повноцінного ринку земель. Натомість, Верховна Рада України протягом останніх 13 років кілька разів продовжувала термін дії заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення.

Разом з тим, вказаний мораторій обмежує конституційне право розпорядження землею її власника. Громадяни України, які відчувають негативний вплив обмеження конституційного права власності на землю, намагаються захистити порушене право у судах, в тому числі і у ЄСПЛ.

Статтею 14 Конституції України визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, у зв'язку з чим гарантоване Конституцією право власності на землю має набуватися і реалізовуватися громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

22 травня 2018 року ЄСПЛ ухвалив рішення за зверненням двох громадян України[6], яким визнав мораторій таким, що порушує їхні права, передбачені статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та фундаментальних свобод, а також виніс припис щодо вжиття урядом України у розумні строки необхідних законодавчих заходів щодо скасування заборони на відчуження земель сільськогосподарського призначення чи істотного зменшення його негативного впливу на правовий статус громадян-власників сільськогосподарських земель.

За словами Голови Верховного Суду Валентини Данішевської[7], у цьому рішенні ЄСПЛ дійшов висновку, що держава-відповідач вийшла за межі своєї широкої свободи розсуду в цій сфері мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення та не забезпечила справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та майновими правами заявників.

Мораторій, встановлений Законом № 2768-III, діє до набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше як до 1 січня 2020 року.

Купівля-продаж або іншим способом відчуження земельних ділянок та земельних часток (паїв), визначених підпунктами «а» та «б» пункту 15 Закону № 2768-III, запроваджується за умови набрання чинності законом про обіг земель сільськогосподарського призначення, але не раніше 1 січня 2020 року, в порядку, визначеному цим Законом.

31 березня 2020 року на виконання положень пункту 15 Закону № 2768-III парламентом прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» № 552-IX (далі – Закон № 552-IX), яким з 1 липня 2021 року

---

[6] Група справ «Зеленчук та Цицюра проти України», рішення від 22 травня 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c79#Text.

[7] Офіційний веб-сайт Верховного Суду. Новини 08.06.2021. У Верховному Суді обговорили особливості адаптації земельного законодавства України до вимог ЄС та гарантії прав на землю. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1133987/.

вводиться ринок землі в Україні. Зазначений закон 28.04.2020 підписано Президентом України, 01.07.2021 очікується набрання ним чинності.

Законом № 552-IX від 31.03.2020, серед іншого, визначено, що з 01.10.2020 скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності. Метою Закону № 552-IX визначено формування законодавчого поля для запровадження ринкового обігу земель сільськогосподарського призначення, забезпечення конституційних прав громадян України на вільне розпорядження своєю власністю, створення прозорих умов для набуття у власність земельних ділянок сільськогосподарського призначення громадянами та юридичними особами України.

3. Мораторій на стягнення майна громадян, переданого в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті

(від 07.06.2014)

Встановлений Законом України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» від 03.06.2014 № 1304-VII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1304-18 *(далі – Закон № 1304-VII*).

Зміни та доповнення внесено:

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо споживчих кредитів, наданих в іноземній валюті» від 13.04.2021 № 1381-IX, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1381-20#n6 *(далі – Закон № 1381-IX);*

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реструктуризації зобов'язань за кредитами в іноземній валюті та адаптації процедур неплатоспроможності фізичних осіб» від 13.04.2021 № 1382-IX, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-20#n6 (далі – Закон № 1382-IX).

Законом № 1304-VII (у редакції від 16.09.2020) встановлено, що на період дії цього Закону:

1) не може бути примусово звернено стягнення (відчужене без згоди власника) на майно, що віднесене до об'єктів житлового фонду (далі – нерухоме житлове майно), об'єкт незавершеного житлового будівництва, майнові права на нього, що є предметом іпотеки згідно із статтею 5 Закону України "Про іпотеку", якщо таке майно/об'єкт незавершеного житлового будівництва/майнові права виступають як забезпечення виконання зобов'язань фізичної особи (позичальника або майнового поручителя) за кредитами, наданими йому кредитними установами - резидентами України в іноземній валюті, та за умови, що:

таке нерухоме житлове майно використовується як місце постійного проживання позичальника/майнового поручителя або є об'єктом незавершеного житлового будівництва, за умови, що у позичальника або майнового поручителя у власності немає іншого нерухомого житлового майна; або;

таке нерухоме житлове майно придбавалося за кредитні кошти і при цьому умовами кредитного договору передбачена заборона реєстрації місця проживання позичальника або майнового поручителя за адресою знаходження нерухомого житлового майна, за умови, що у позичальника або майнового поручителя у власності немає іншого нерухомого житлового майна;

загальна площа такого нерухомого житлового майна (об'єкта незавершеного житлового будівництва) не перевищує 140 квадратних метрів для квартири та 250 квадратних метрів для житлового будинку;

2) не може бути примусово стягнуте (відчужене без згоди власника) інше майно (майнові права), яке відповідно до законодавства або кредитного договору підлягає стягненню з позичальника, зазначеного у підпункті 1 цього пункту, за

недостатності коштів, одержаних стягувачем від реалізації (переоцінки) предмета застави (іпотеки);

3) кредитна установа не має права відступити (відчужити) на користь (у власність) іншої особи свої права вимоги до позичальників за кредитами, забезпеченням за якими виступає майно/майнові права, зазначені у підпункті 1 цього пункту.

Необхідність прийняття Закону № 1304-VII обґрунтовувалася тим, що внаслідок різких курсових коливань на валютному ринку України, знецінення національної валюти, громадяни України втратили значну частину своїх коштів. Через знецінення національної валюти десятки тисяч людей не мали можливості обслуговувати кредитні зобов'язання за споживчими кредитами в іноземній валюті. В свою чергу це змушувало банки та інші фінансові установи звертатися до суду для задоволення вимог по зобов’язаннях позичальників (боржників), а після цього також і до виконавців (державних чи приватних) з метою подальшого примусового виконання судових рішень, винесених на їхню користь.

Метою прийняття Закону № 1304-VII, на думку суб’єкта законодавчої ініціативи, є мінімізація можливих збитків громадян при виконанні своїх кредитних зобов’язань та зняття соціальної напруги і занепокоєння у суспільстві.

Однак, прийняття Закону № 1304-VII є суперечливим та містить також і негативні наслідки, що не були враховані при його розробці. Так, положення вказаного законодавчого акту не сприяють дотриманню конституційних принципів щодо обов’язковості виконання судових рішень. Держава також повинна забезпечувати виконання судового рішення у визначеному законом порядку, однак у зв’язку з дією вказаного мораторію забезпечити повною мірою таке виконання неможливо.

В той же час, судова практика застосування положення Закону № 1304-VII склалася доволі суперечлива, в тому числі у судах касаційної інстанції.

Великою Палатою Верховного Суду у справі № 802/1340/18-а прийнято постанову (оприлюднена 19.12.2019), у якій суд зазначив, що Закон України «Про іпотеку» прямо вказує, що договір про задоволення вимог іпотекодержателя, яким також вважається відповідне застереження в іпотечному договорі, є одним із шляхів звернення стягнення на предмет іпотеки. Отже, на підставі дії Закону № 1304-VII не може бути примусово стягнуто нерухоме майно для задоволення вимог іпотекодержателя, у тому числі шляхом перереєстрації права власності за ним[8].

Водночас, Касаційним цивільним судом Верховного Суду прийнято постанову від 09 грудня 2019 року у справі № 464/8589/15-ц, у якій судом надано висновок про застосування норми права і суд дійшов протилежного висновку. Зокрема визначено, що положення Закону № 1304-VII не поширюються на випадки звернення стягнення на предмет іпотеки в порядку статті 38 Закону

8 Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 листопада 2019 року у справі № 802/1340/18-а, режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86435729.

України «Про іпотеку» на підставі договору про задоволення вимог іпотекодержателя (відповідного застереження в іпотечному договорі)[9].

Однак, Колегія суддів Касаційного цивільного суду Верховного Суду у постанові від 06 квітня 2020 року у справі № 760/7056/18 зазначає, що відповідно до положень Закону України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті», тимчасова заборона примусового стягнення на майно, яке виступає як забезпечення виконання зобов'язань за кредитом в іноземній валюті, діє з урахуванням приписів Закону України «Про іпотеку» та забороняє звернення стягнення на предмет іпотеки, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті у будь-який спосіб[10].

Відповідно до Закону № 1304-VII протягом двох тижнів з дня набрання ним чинності Кабінет Міністрів України за погодженням з Національним банком України повинен був подати на розгляд Верховної Ради України проєкт закону, який би врегульовував питання особливостей погашення основної суми заборгованості, вираженої в іноземній валюті, порядок погашення (урахування) курсової різниці, що виникає у бухгалтерському та/або податковому обліку кредиторів та позичальників, а також порядок списання пені та штрафів, які нараховуються (були нараховані) на таку основну суму заборгованості. Проте, закон, що врегульовував би всі вказані питання, у вказаний законом строк так і не був прийнятий Верховною Радою України.

Згідно з пунктом 3 Закону № 1304-VII цей мораторій скасовується з дня набрання чинності законом, який врегульовує питання особливостей погашення основної суми заборгованості, вираженої в іноземній валюті, порядок погашення (урахування) курсової різниці, що виникає у бухгалтерському та/або податковому обліку кредиторів та позичальників, а також порядок списання пені та штрафів, які нараховуються (були нараховані) на таку основну суму заборгованості.

Пунктом 2 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу України з процедур банкрутства (далі – Кодекс) з дня введення в дію цього Кодексу [з 21.10.2019] встановлено визнати такими, що втратив чинність Закон України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» − втрачає чинність через один рік з дня введення в дію цього Кодексу, тобто з 21.10.2020.

Втім 17.10.2020 Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мораторію на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» від 16.09.2020 № 895-IX термін втрати чинності мораторію було відтерміновано – до вісімнадцять місяців з дня введення в дію цього Кодексу, тобто до 21.06.2021.

Однак і цей термін скасування дії мораторію зазнав змін.

---

9 Постанова Верховного Суду у складі Об`єднаної палати Касаційного цивільного суду від 09 грудня 2019 року у справі № 464/8589/15-ц, режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86400686 .

10 Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 06 квітня 2020 року у справі № 760/7056/18, режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88641596 .

Так, 13.04.2021 парламентом прийнято Закони № 1381-IX та № 1382-IX, що набули чинності 23.04.2021, якими одночасно внесено зміни до абзацу четвертого пункту 2 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу.

Вказаними змінами внесено колізію до норми, котра визначала строк втрати чинності мораторію, оскільки Законом № 1381-IX згадане положення Кодексу виключено, а Законом № 1382-IX його викладено у новій редакції, зокрема зазначено про втрату чинності мораторію через двадцять місяців з дня введення в дію цього Кодексу, тобто з 21.08.2021.

Водночас пунктом 2 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 1381-IX визначено, що Закон України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті», яким встановлено відповідний мораторій, втрачає чинність через п’ять місяців з дня набрання чинності цим Законом, тобто 23.09.2021.

Таким чином, втрата чинності Закону № 1304-VII та встановленого ним мораторію (з урахуванням колізійних норм) може відбутися 21.08.2021 або 23.09.2021, або є такою, що настала 23.04.2021. З урахуванням колізійності внесених змін та актуальності цього питання відповіді на нього має бути надано парламентом у найближчій перспективі. Адже механізмам погашення заборгованості кредиторів останніми законодавчим змінами врегульовано, відтак вони мають запрацювати і продемонструвати свою ефективність на практиці.

4. Мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції

(від 15.10.2014)

Встановлений Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1669-VII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18 (далі - Закон № 1669-VII).

Прийняття Закону № 1669-VII обґрунтовувалося необхідністю захисту конституційних прав і свобод громадян України, які проживають на Сході України, в зоні проведення тимчасової антитерористичної операції або переселилися з неї та опинились в ситуації, коли залишились без житла, роботи та засобів існування і масово втікали зі своїх домівок.

Під час прийняття Закону № 1669-VII парламентом очікувалися такі соціально-економічними наслідки його прийняття як недопущення значного погіршення соціально-економічного становища суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції та осіб, які проживають в зоні проведення тимчасової антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення.

На досягнення поставлених цілей, зокрема, статтею 9 Закону № 1669-VII встановлено перелік заходів щодо збереження майна, що знаходиться в іпотеці, яким запроваджено черговий мораторій у сфері примусового виконання судових рішень.

Так, протягом терміну дії цього Закону щодо нерухомого майна, розташованого на території проведення антитерористичної операції, що належить громадянам України (у тому числі фізичним особам - підприємцям) або юридичним особам - суб'єктам малого і середнього підприємництва та перебуває в іпотеці, зупиняється дія таких статей Закону України «Про іпотеку»:

статті 37 (у частині реалізації права іпотекодержателя на набуття права власності на предмет іпотеки),

статті 38 (у частині реалізації права іпотекодержателя на продаж предмета іпотеки),

статті 40 (у частині виселення мешканців із житлових будинків та приміщень, переданих в іпотеку, щодо яких є судове рішення про звернення стягнення на такі об'єкти),

статей 41, 43-47 (у частині реалізації предмета іпотеки на прилюдних торгах).

Відповідно до статті 41 Закону України «Про іпотеку» реалізація предмета іпотеки, на який звертається стягнення за рішенням суду або за виконавчим написом нотаріуса, проводиться, якщо інше не передбачено рішенням суду, шляхом продажу на прилюдних торгах, у тому числі у формі електронних торгів, у межах процедури виконавчого провадження, передбаченої Законом України «Про виконавче провадження», з дотриманням вимог цього Закону.

Таким чином, зазначені обмеження щодо дії статей Закону України «Про іпотеку» можна умовно поділити на такі, що зупиняють можливість іпотекодержателю задовольнити свої вимоги:

1) самостійно за рахунок предмета іпотеки (статті 37, 38);

2) у межах процедури виконавчого провадження (статті 40-41, 43-47).

Має визначальне значення і те, що Законом № 1669-VII встановлюється мораторій на дію норм Закону України «Про іпотеку», які, в свою чергу, відсилають до Закону України «Про виконавче провадження». Проте прямої заборони щодо вчинення виконавчих дій щодо предмету іпотеки або ж інших правових наслідків, пов'язаних із запровадженням відповідного мораторію, останній закон не містить. У зв'язку з цим залишається відкритим питання способу встановлення на практиці обмежень щодо задоволення вимог іпотекодержавця згідно даного мораторію.

В той же час, відповідно до Закону № 1669-VII, дія мораторію не поширюється на нерухоме майно фізичних осіб - підприємців, юридичних осіб - суб'єктів малого і середнього підприємництва, місцем розташування якого є територія проведення антитерористичної операції, оформлене в іпотеку з метою забезпечення виконання зобов'язань за договорами, укладеними після 1 січня 2018 року, або за договорами, до яких після 1 січня 2018 року за погодженням сторін вносилися зміни в частині продовження строків виконання зобов'язань та/або зменшення розміру процентів, штрафних санкцій.

Виключення складають населені пункти, включені до Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення[11], затверджені Кабінетом Міністрів України.

Дія вказаного мораторію, згідно зі статтею 11 Закону № 1669-VII, поширюється на період проведення антитерористичної операції та на шість місяців після дня її завершення.

Період проведення антитерористичної операції, відповідно до Закону №1669-VII − це час між датою набрання чинності Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405/2014 та датою набрання чинності Указом Президента України про завершення проведення антитерористичної операції або військових дій на території України.

Варто зауважити, що 19.05.2021 прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» для відновлення законних прав і свобод громадян щодо управління власним майном та отримання кредитних послуг» (проєкт

[11] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 7 листопада 2014 р. № 1085-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085-2014-%D1%80#Text.

закону № 5199 від 04.03.2021[12]). Станом на дату підготовки звіту закон перебуває на розгляді у Президента (25.05.2021 його направлено на підпис).

Цим законом пропонується:

скасувати мораторій на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості для кредитів за кредитними договорами та договорами позики, укладеними з громадянами України місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції, крім населених пунктів згідно з переліками, передбаченими частиною четвертою статті 4 цього Закону, якщо такі договори укладені після 1 травня 2021 року або до яких після 1 травня 2021 року за погодженням сторін вносилися зміни в частині продовження строків виконання зобов'язань та/або зменшення розміру процентів, штрафних санкцій;

звузити сферу дії мораторію шляхом встановлення положення, відповідно до якого дія мораторію не поширюється на нерухоме майно громадян України, фізичних осіб - підприємців, юридичних осіб - суб'єктів малого і середнього підприємництва, місцем розташування якого є територія проведення антитерористичної операції, крім населених пунктів згідно з затвердженими переліками.

У разі набрання чинності, закон скасує мораторій на звернення стягнення на заставне майно за кредитами, які будуть оформлені під заставу нерухомості, що належить за правом власності фізичним особам та фізичним особам – підприємцям (місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції), починаючи з 01.05.2021. Однак залишається в дії мораторій на звернення стягнення на заставне майно щодо чинних договорів[13].

Впровадження проєкту закону, як зазначено у пояснювальній записці до нього, «забезпечить створення належних умов для ефективного відновлення конкурентного середовища шляхом зняття обмежень на надання банківськими установами кредитів під заставу майна, що знаходиться на підконтрольній державній владі частині території проведення антитерористичної операції», надасть громадянам та суб'єктам господарювання, що зареєстровані на відповідній території, можливість «кредитування на рівних умовах з усіма громадянами України, як для фізичних осіб, так і для малого та середнього бізнесу». Як бачимо, цим законом пропонується скасувати відповідні обмеження для окремих суб'єктів, однак в цілому дія мораторію залишатиметься в силі.

---

[12] Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» для відновлення законних прав і свобод громадян щодо управління власним майном та отримання кредитних послуг № 5199 від 04.03.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5199&skl=10.

[13] Скасовано мораторій на звернення стягнення на майно мешканців території проведення АТО [Електронний ресурс] / Рубрика новини // Pravo.ua. – Режим доступу: https://pravo.ua/skasovano-moratorii-na-zvernennia-stiahnennia-na-maino-meshkantsiv-terytorii-provedennia-ato/?fbclid=IwAR3FHveMipPuDxbclo9Ll1dGWFtwJlFtc3wuxmrMa2gN0e8lM7hCS3AN4qc. – Дата публікації: 19.05.2021. – Дата звернення: 09.06.2021.

5. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії

(від 30.11.2016)

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» від 03.11.2016 № 1730-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19 (далі – Закон № 1730-VIII).

Особливістю даного мораторію є те, що Закон № 1730-VIII, який його запроваджує, не мітить окремої норми у загальних положеннях, а лише у розділі «Прикінцеві та перехідні положення» одразу вносить зміни та відсилає до нормативного акту, що безпосередньо регулює порядок примусового виконання рішень.

Дані зміни пов’язані із запровадженням функціонування Реєстру теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії (*далі – Реєстр*). Реєстр є відкритим для всіх його користувачів.[14]

Так, пунктом 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону № 1730-VIII внесено зміни до ряду статей Закону України «Про виконавче провадження», якими встановлено наступні заборони та обмеження:

1) за виконавчими документами про стягнення заборгованості, що підлягає врегулюванню відповідно до Закону № 1730-VIII, та постановами виконавців не стягується виконавчий збір (стаття 27);

2) зупиняється вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості відповідно до Закону № 1730-VIII (стаття 34);

3) знімаються арешти, накладені виконавцем на майно боржника, у тому числі на кошти на рахунках боржника у банках та інших фінансових установах (статті 35 та 59).

Також підстави закінчення виконавчого провадження, визначені статтею 39 Закону України «Про виконавче провадження», доповнено новою, а саме: погашення, списання згідно із Законом № 1730-VIII пені, штрафних і фінансових санкцій, нарахованих на заборгованість що підлягали виконанню на підставі виконавчого документа за судовим рішенням. Тобто виокремлюється лише погашення, списання по санкціях щодо заборгованості, однак ця підстава закінчення виконавчого провадження не стосується самої заборгованості.

---

14 Реєстр доступний за посиланням: https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/reyestr-reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/

Також змінами до статті 35 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що виконавець зупиняє вчинення виконавчих дій до виключення боржника з реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості відповідно до Закону № 1730-VIII. У разі поновлення виконавчого провадження, зупиненого на підставі пункту 10 частини першої статті 34 цього Закону, виконавче провадження повторному зупиненню з цих підстав не підлягає.

Отже, дія мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії, припиняється виключно щодо конкретного боржника за виконавчим провадженням.

Прийняття Закону № 1730-VIII обґрунтовано необхідністю врегулювання нагальних проблем підприємств житлово-комунального господарства та погашення їхньої кредиторської заборгованості, яка виникла внаслідок причин, що не дозволяли їм своєчасно і в повному обсязі виконувати свої договірні зобов’язання. До таких причин можна віднести: неповне фінансування видатків, передбачених державним та/або місцевими бюджетами, значна заборгованість споживачів (населення, установ бюджетної сфери), несвоєчасний перегляд тарифів на послуги, а також наявність правової неврегульованості питання нарахування та стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення квартирної плати та плати за житлово-комунальні послуги.

Врегулювання цієї кредиторської заборгованості запропоновано здійснити у два етапи. Перший − передбачає проведення централізованих взаєморозрахунків за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на відповідні послуги. Другий етап полягає у реструктуризації кредиторської заборгованості підприємств терміном на 5 років (60 календарних місяців). При виконанні процедури реструктуризації загального боргу за спожитий природний газ пеня, штрафні та фінансові санкції підлягають списанню.

В той же час, зміни, що внесені Законом № 1730-VIII до Закону України «Про виконавче провадження», містять неузгодженості та суперечності із чинним законодавством.

Так, зміни внесені до частини четвертої статті 35 та частини другої статті 59 Закону щодо зняття у випадку зупинення виконавчого провадження арешту, накладеного виконавцем на майно боржника, у тому числі на кошти на рахунках боржника у банках та інших фінансових установах як заходів примусового виконання рішення, що гарантують його реальне виконання, у разі відновлення виконавчого провадження (наприклад, як передбачено у частині шостій статті 35) суттєво ускладнюють або унеможливлюють його виконання.

Також зміни до статті 34 Закону України «Про виконавче провадження» щодо зупинення вчинення виконавчих дій виключно щодо стягнень на користь НАК «Нафтогаз України», дочірньої компанії «Газ України», ПАТ «Укртрансгаз», не повною мірою узгоджується із принципом рівного захисту державою усіх суб’єктів господарювання, передбаченого, зокрема, статтею 5 Господарського кодексу України, а також статтею 4^2 Господарського процесуального кодексу України.

6. Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі

(від 17.02.2017)

Встановлений:

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції» від 20.12.2016 №1787-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1787-19#n10 *(далі – Закон № 1787-VIII);*

Законом України «Про особливості утворення акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування» від 23.02.2012 № 4442-VI, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4442-17 *(далі – Закон № 4442-VI).*

Відповідно до Закону України «Про залізничний транспорт» № 273/96-ВР від 04.07.1996 АТ «Укрзалізниця» є акціонерним товариством залізничного транспорту загального користування, утворене відповідно до Закону №4442-VI.

Абзацом другим частини другої статті 10 Законом № 1787-VIII встановлено деякі обмеження щодо розпорядження майном акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі (далі — Товариство).

Зокрема, не підлягає приватизації, продажу під час провадження у справі про банкрутство, не може бути звернене стягнення за рішенням суду, накладено арешт на майно Товариства, що є державною власністю та закріплюються за ним на праві господарського відання.

До такого майна належать: магістральні залізничні лінії загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, а саме: залізничні станції та колії загального користування, тягові підстанції, контактна мережа та інші пристрої технологічного електропостачання, системи сигналізації, централізації, блокування та управління рухом поїздів, об’єкти і майно, призначені безпосередньо для виконання аварійно-відновлювальних робіт.

17 лютого 2017 року набули чинності внесені Законом № 1787-VIII зміни.

Відповідно до вказаних змін розділ ІІІ «Перехідні та прикінцеві положення» Закону № 4442-VI доповнено пунктами 5^1 та 5^2, що встановлюють дію мораторію на звернення стягнення на активи Товариства за зобов’язаннями таких підприємств. Зокрема, до активів віднесено майно підприємств залізничного транспорту, що розміщене на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Також Законом № 1787-VIII запроваджено норму, згідно з якою мораторій втрачає чинність після проведення відповідно до законодавства інвентаризації і оцінки майна підприємств залізничного транспорту, що розміщене на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та затвердження передавального

акта щодо цього майна Товариству як правонаступнику прав і обов'язків зазначених підприємств, але не пізніше ніж через шість місяців з дня завершення антитерористичної операції.

Однак здійснення заходів з реорганізації (інвентаризація, оцінка майна) підприємств залізничного транспорту, які знаходяться на території Донецької та Луганської областей, унеможливлено проведенням антитерористичної операції, що розпочата згідно з Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 року № 405/2014.

Також постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання інвентаризації майна підприємств та установ залізничного транспорту загального користування, яке розміщене на тимчасово окупованій території та території проведення антитерористичної операції» № 604 від 12.11.2014 року встановлено, що майно (активи, власний капітал та зобов'язання) вказаних підприємств, яке розміщене на тимчасово окупованій території та території проведення антитерористичної операції, не включається до переліків і зведених актів інвентаризації майна, що затверджуються Міністерством інфраструктури, а відображається в балансі і закріплюється в частині активів за ПАТ «Українська залізниця» на праві господарського відання до проведення його інвентаризації та оцінки відповідно до законодавства.

Таким чином, майно підприємств залізничного транспорту, що знаходиться на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади України тимчасово не здійснюють своїх повноважень, не включено до актів під час інвентаризації майна та не передано до статутного капіталу ПАТ «Укрзалізниця», а тому права та обов'язки таких підприємств не передані утвореному ПАТ «Укрзалізниця», і відповідно, останнє не стало правонаступником їхніх прав та обов'язків.

Отже, Закон № 1787-VIII прийнятий з метою запобігання покладенню на ПАТ «Укрзалізниця» відповідальності за зобов'язаннями підприємств залізничного транспорту, які не передали у встановленому порядку свої права та обов'язки ПАТ «Укрзалізниця» як правонаступнику.

Варто зазначити, що підприємства залізничного транспорту, що розміщені на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, на даний час як юридичні особи не припинили свою діяльність та не виключені з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, а тому відповідати за своїми зобов'язаннями та виконувати рішення судів як боржники мають самостійно саме вони.

Як наслідок, склалася ситуація, за якої умови для скасування мораторію на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі, за зобов'язаннями таких підприємств виникнуть лише після відновлення контролю органів державної влади над усіма територіями, що належать Україні, та завершення антитерористичної операції.

7. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств

(від 24.05.2017)

Встановлений Законом України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» від 13.04.2017 № 2021-VIII, режим доступу: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2021-19 (далі – Закон №2021-VIII).

Законом № 2021-VIII встановлено такі обмеження у процедурі примусового виконання рішень судів та інших органів:

підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств, які підлягають виконанню в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження»;

знімаються арешти та заборони відчуження майна у таких виконавчих провадженнях.

Дія вказаного мораторію не поширюється на примусове виконання рішень про:

виплату заробітної плати, вихідної допомоги, інших виплат (компенсацій), що належать працівнику у зв'язку з трудовими відносинами,

відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю,

стягнення аліментів,

стягнення заборгованості із сплати внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування,

стягнення заборгованості із сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Вказаний мораторій, що набув чинності у травні 2017 року, встановлювався тимчасово до 1 січня 2019 року. Пізніше втрату чинності мораторію було відтерміновано до 1 січня 2022 року.

Лише з продовженням терміну дії мораторію до Закону України «Про виконавче провадження» внесено зміни, відповідно до яких останній доповнено новою підставою для зупинення вчинення виконавчих дій, а саме − наявність підстав, визначених статтею 1 Закону № 2021-VIII. Також запроваджено зміну, відповідно до якої виконавець зупиняє вчинення виконавчих дій на період дії обставин, визначених Законом № 2021-VIII, тобто на період дії мораторію.

Як зазначено у пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» необхідність встановлення даного мораторію у 2017 році обґрунтовувалася кризовим виробничим та фінансово-економічним станом вугільної промисловості України, що склався з об'єктивних та суб'єктивних причин. Головною метою вказаного законодавчого акту визначено забезпечення стабілізації роботи державних вугільних підприємств на перехідний період до 01

січня 2019 року. Це мало надати, на думку автора закону, необхідний час Міненерговугіллю якісно підготувати визначені ним державні шахти до приватизації, модернізувати наявний фонд для виходу державних підприємств на самоокупність. Для цього, на переконання ініціатора встановлення мораторію, необхідно призупинити банкрутство і блокування рахунків державних вугільних підприємств на період до 1 січня 2019 року.

Як вбачається з вказаного вище обґрунтування, пропоновані зміни мали не допустити негативних наслідків для державних вугледобувних підприємств саме в рамках процедури банкрутства. В той же час, текст закону містить положення, якими встановлюються обмеження не лише у процедурі банкрутства, а й у процесі примусового виконання рішень. Обґрунтування доцільності встановлення обмежень саме щодо примусового виконання рішень судів, винесених за позовами та на користь кредиторів державних вугледобувних підприємств, суб'єктом законодавчої ініціативи не зазначалося.

Таким чином, відповідно до пояснювальної записки як основного документу, що супроводжує прийняття нового нормативного акту, не визначено мету та підставу встановлення так званого мораторію (заборони) на здійснення заходів щодо виконання судових рішень органами, що здійснюють згідно з законом примусове виконання цих рішень.

Прогнозованими соціально - економічними наслідками прийняття закону, яким встановлено відповідний мораторій, визначалося забезпечення подальшої сталої роботи державних вугільних підприємств, проведення відповідного переоснащення діючих шахт та недопущення необґрунтованого їх закриття шляхом арешту рахунків та процедури банкрутства.

Однак в чому полягає взаємозв'язок між зазначеними прогнозованими наслідками та забороною виконувати рішення судів, винесених на користь стягувачів (кредиторів), а також яким чином після внесення змін до законодавства цих прогнозованих соціально-економічних наслідків має бути досягнуто, пояснювальні документи авторів закону також не містять.

Таким чином, приходимо до висновку, що прийняття Закону № 2021-VIII відбулося за недостатнього правового обґрунтування доцільності його прийняття у такій редакції, а саме: не вказані шляхи досягнення поставлених цілей за рахунок встановлення мораторію на примусове виконання рішень судів, не розкрито в чому саме полягає «необгрунтованість закриття шахт», а також не зазначено індикатори ефективності, якими би вимірювалась успішність реалізації цього закону.

Разом з тим, Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України (далі − ГНЕУ ВРУ) у своєму висновку зауважено, що з точки зору захисту інтересів кредиторів, пропонується проєкт доповнити положеннями, в яких потрібно визначити, яким чином держава та інші засновники чи учасники державних вугледобувних підприємств мають відповідати за зобов'язаннями цих підприємств перед їх кредиторами. Крім цього, відзначено доцільним також уточнити сферу дії цього Закону, оскільки більшість вугледобувних підприємств розташовані на тимчасово неконтрольованих територіях Донецької і Луганської областей. Однак, фахові зауваження при прийнятті закону враховано не було.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення умов для забезпечення державної політики у вугільній галузі» від 18 грудня 2018 року №2658 термін дії мораторію, встановлений до 1 січня 2019 року, продовжено до 1 січня 2022 року.

Необхідність продовження такого терміну законодавець обґрунтував тим, що поставлених стратегічних цілей, виконання яких мав забезпечити прийнятий закон про встановлення мораторію на звернення стягнення на майно державних вугледобувних підприємств, не було досягнуто. Причинами цього є різні обставини, у тому числі адміністративна важкість і тривалість у часі прийняття рішень відповідними державними органами, недостатність бюджетного фінансування тощо. До імовірних наслідків непродовження терміну дії мораторію віднесено те, що з 1 січня 2019 року можна очікувати повне блокування роботи державних вугледобувних підприємств, що поставить під загрозу існування державного сектору вугільної галузі та послабить енергетичну безпеку України загалом.

В той же час, суб'єктом права законодавчої ініціативи даного проєкту закону вже після запровадження відповідного мораторію відзначено, що вугледобувна промисловість знаходиться в критичному стані через військовий конфлікт на сході країни, відсутність державної підтримки у достатньому обсязі тощо.

«Незважаючи на вжиття фінансових та інших заходів і підтримку галузі з боку держави, динаміка основних показників стану державного сектору вугільної промисловості свідчить, що криза в галузі тільки посилюється. Майже 96 відсотків шахт понад 20 років працюють без реконструкції, що в свою чергу, призводить до наявності значної кількість збиткових неперспективних шахт. В той же час, враховуючи складну ситуацію в національній економіці, держава не має можливості підтримувати збиткові підприємства вугільної промисловості», – до такого висновку дійшов Уряд України, схвалюючи Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 733-р[15].

Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному веб-сайті Міндовкілля, на державних шахтах України видобуток зменшився майже вдвічі, водночас дотація на 1 тонну вугільної продукції зросла майже в 3,7 рази.[16]

Вугілля – беззаперечно, важливий енергетичний ресурс економіки. Незважаючи на це, його відносне значення зменшується протягом останніх десятиріч, особливо для країн Європейського Союзу, де існують обмеження на державну допомогу для шахт, кліматичні цілі стають усе амбітнішими, а вугледобувна промисловість неухильно втрачає позиції на ринку, працівників та кількість робочих шахт. Практика видобутку вугілля в інших країнах підпадає

---

[15] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 року № 733-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80#Text.

16 Офіційний веб-сайт Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. – Рубрика «Новини». – 4 березня 2020 року, режим доступу: https://menr.gov.ua/news/34747.html. Дата звернення: 10.06.2021.

під значний вплив глобальних чинників. Серед них, насамперед, глобальне перевиробництво вугілля, пов'язане зі зниженням ціни, а також посилення законодавства у зв'язку із забрудненням повітря, що негативно впливає на здоров'я населення, та кліматичними змінами.[17]

Однак замість того, щоб обирати економічно ефективні шляхи виходу із ситуації, що склалася, на відміну від більшості країн Європи, Україна впродовж тривалого часу здійснює неефективне бюджетне фінансування збиткових державних вуглевидобувних підприємств, запроваджує мораторій на виконання судових рішень, боржниками за якими є ці підприємства. При цьому нехтуються законні права та інтереси кредиторів (стягувачів), на користь яких присуджені виплати по судових рішеннях. Також неефективно використовуються ресурси державного бюджету, які можна було б спрямувати, наприклад, для диверсифікації економіки у регіонах функціонування вугледобувних підприємств.

Як вбачається із аналізу ситуації, що склалася, при запровадженні даного мораторію не було приділено належної уваги для розроблення альтернативних варіантів врегулювання ситуації, а за наявності вищезазначених проблем функціонування вугледобувних підприємств продовження терміну дії мораторію не є безумовно належним та ефективним способом відновлення платоспроможності цих підприємств, оскільки порушує права та законні інтереси інших учасників виконавчого провадження.

Так, порушення прав стягувачів (кредиторів) за остаточними судовими рішеннями, обов'язковими до виконання згідно Конституції України, ставиться у залежність від незавершеності процесу реформування вугільної галузі в умовах військового конфлікту.

Доцільно відзначити, що ГНЕУ ВРУ висловило своє занепокоєння стосовно продовження дії мораторію на виконавчі провадження та виконавчі дії щодо державних вугледобувних підприємств. Зокрема відзначено, що вказаний мораторій може негативно вплинути на стан договірних відносин за участю державних вугледобувних підприємств, оскільки права їх кредиторів у відповідних відносинах не мають належного захисту. У зв'язку з цим було запропоновано доповнити проєкт положеннями, в яких буде визначено, яким саме чином вказані підприємства мають відповідати за власними зобов'язаннями перед їхніми кредиторами. Однак, на жаль, щодо висловлених зауважень норми чинного закону редакційних змін не зазнали.

Тому складається враження, що запровадивши мораторій на виконання рішень судів, боржниками за якими є державні вугледобувні підприємства, державою обрано політику з вирішення проблем вугільної галузі за рахунок тих осіб (фізичних та юридичних), на користь яких судами винесено рішення. Тобто, фінансовий тягар був перекладений на стягувачів у процедурі примусового виконання рішень.

Проте такий шлях не тільки не вирішує проблем вугледобувних підприємств, а й наносить шкоди законослухняним громадянам та юридичним особам, права та інтереси яких порушуються у зв'язку з мораторієм на виконання

17 Досвід трансформації шахтарських регіонів: рекомендації для України, режим доступу: https://ecoaction.org.ua/wp-content/uploads/2019/06/transformation-experiences-ua-full.pdf

рішень судів. Більше того, це поглиблює проблеми, що склалися у сфері примусового виконання рішень та які констатовані ЄСПЛ, зокрема щодо невиконання та тривалого невиконання рішень.

В той же час, згідно з указом Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» №837 від 8 листопада 2019 року, Уряд мав розробити та затвердити до 30 квітня 2020 року концепцію реформування вугільної галузі, що передбачає, зокрема, приватизацію перспективних вугільних шахт і реструктуризацію (консервацію) безперспективних вугільних шахт.

8 жовтня 2020 року за участі прем'єр-міністра Дениса Шмигаля відбулася презентація проєкту Концепції реформування вугільної галузі, що розрахована на 2020-2024 роки[18]. Це вже четвертий за останні 15 років концептуальний документ, відповідно до якого має здійснюватися реструктуризація вугільних підприємств. І хоча жодна з раніше схвалених урядом концепцій не була виконана через нереалістичність визначених у них цілей, нинішній її варіант все ж має певні шанси на реалізацію[19].

Втім 16.02.2021 Міністерство енергетики відкликало розпорядження Кабінету міністрів про схвалення Концепції реформування вугільної галузі за ініціативи т.в.о. міністра енергетики Юрія Вітренка[20].

---

[18] Проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації». Дата публікації: 23.10.2020. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245482980.

[19] Ольга Полуніна та Сергій Балан. Вугільна реформа: концепція змінилася. / HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG. Київ. Україна (Представництво Фонду імені Гайнріха Бьолля в Україні). [Електронний ресурс] / Рубрика новини // ua.boell.org. – Режим доступу: https://ua.boell.org/uk/2021/01/26/vugilna-reforma-koncepciya-zminilasya. – Дата публікації: 26.01.2021. – Дата звернення: 10.06.2021.

[20] Вітренко відкликав розгляд Концепції реформування вугільної галузі. / [Електронний ресурс] / Рубрика «Ексклюзив, Електрика, Новини, Топ» // oilpoint.com.ua. – Режим доступу: https://oilpoint.com.ua/vitrenko-vidklykav-konczepcziyi-reformuvannya-vugilnoyi-galuzi/?lang=uk. – Дата публікації: 19.01.2021. – Дата звернення: 10.06.2021.

8. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації

(від 07.03.2018)

Встановлений Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text *(далі – Закон № 2269-VIII).*

Законом № 2269-VIII внесено зміни до Закону України «Про виконавче провадження», частину першу статті 34 якого доповнено пунктом 12, яким встановлено нову підставу для зупинення вчинення виконавчих дій – включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації.

В той же час, змін до статті 35 вказаного закону, якою визначено строки зупинення вчинення виконавчих дій, внесено не було. Відтак не визначено термін дії заборони на їх вчинення, що також розглядається як свого роду мораторій на виконання судових рішень, хоч правова норма не називає конкретно поняття «мораторій».

Варто звернути увагу, що у процесі розгляду та ухвалення Закону № 2269-VIII Головним юридичним управлінням ВРУ (далі – ГЮУ ВРУ) до його проєкту надано ряд зауважень[21], зокрема зважаючи на неприйнятність положень про зупинення вчинення виконавчих дій.

У здійсненому аналізі проєкту закону, ГЮУ ВРУ дійшло висновку, що окремі положення проєкту закону не відповідають та не узгоджуються із нормами Конституції та низки інших законів України, а також не враховують правові позиції Конституційного Суду України, висловлені у його відповідних рішеннях.

Так ГЮУ ВРУ зазначається, що передбачені законопроєктом положення призведуть до неналежного виконання рішень судів, а, відтак, і до невиконання конституційного принципу передбаченого статтею 129[1] Конституції України, що кожне судове рішення є обов'язковим до виконання.

Крім того, відповідно до практики ЄСПЛ виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право на справедливий суд. ЄСПЛ неодноразово робив висновок, що невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав.

---

[21] Зауваження до проєкту Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», надані Головним юридичним управлінням Верховної Ради України 15.08.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7066&skl=9.

Проєкт Закону не містить механізмів правового регулювання на випадок включення до переліку об’єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації, державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств, щодо яких існують судові провадження, що у перспективі можуть призвести до зміни їх вартості, правового статусу тощо, а також виникнення відповідного судового провадження після такого включення.

Зауважувалося, що внесення змін до статті 34 Закону України «Про виконавче провадження» на практиці може призвести до унеможливлення виконання судових рішень і, відповідно, порушень прав та інтересів суб’єктів суспільно-правових відносин, зокрема у випадку, якщо під час судового розгляду чи виконання судового рішення відбудеться відчуження оспорюваного майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь інших осіб.

Також ГЮУ ВРУ звертає увагу, що відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, ухваленого на його користь, фактично матиме втручання у його право на мирне володіння майном, як це передбачено пунктом 1 статті 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (рішення у справах «Войтенко проти України» від 29.06.2004 та «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009).

Неприйнятність запропонованих змін підтверджується також тим, що у пункті 54 рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009 ЄСПЛ наголосив, що саме Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади (див. рішення у справі «Сокур проти України» від 26.04.2005, і у справі «Крищук проти України» від 19.02.2009).

Крім того, ГЮУ ВРУ відзначає, що положення містять юридичну невизначеність. Так, зупинення вчинення виконавчих дій є тимчасовим заходом і статтею 35 Закону України «Про виконавче провадження» визначаються строки зупинення вчинення виконавчих дій. Водночас положеннями законопроєкту визначення таких строків щодо нового пункту 12 не передбачено.

Однак зауваження ГЮУ ВРУ не знайшли свого відображення в ухваленому Законі № 2269-VIII.

Відповідно до положень ухваленого Закону № 2269-VIII всі об’єкти приватизації діляться на об’єкти малої та великої приватизації.

До об’єктів *малої приватизації* належать не тільки державні підприємства та пакети акцій, але і об’єкти незавершеного будівництва та соціально-культурного призначення, окреме рухоме та нерухоме майно, вартість яких не вище 250 млн грн. Такі об’єкти продаються виключно через аукціони ProZorro.Продажі.

Якщо вартість вища 250 млн грн – це об’єкти *великої приватизації*, продаж яких здійснюється із залученням радників, що готують об’єкт на приватизацію та шукають потенційних інвесторів для проведення аукціону. Зазвичай радниками стають великі консалтингові, аудиторські та інвестиційні компанії.

Проаналізувавши статтю 10 Закону № 2269-VIII, якою встановлено виключний перелік етапів у порядку приватизації державного і комунального майна, можна виокремити та узагальнити основні з них:

1) формування та затвердження переліків об’єктів, що підлягають приватизації, їхнє опублікування;

2) прийняття рішення про приватизацію, опублікування інформації про це;

3) проведення інвентаризації та оцінки, аудиту;

4) перетворення державного або комунального підприємства в господарське товариство;

5) затвердження та виконання плану розміщення акцій акціонерних товариств;

6) затвердження умов продажу об’єктів приватизації, розроблених аукціонною комісією, опублікування інформації про це;

7) проведення аукціону, укладення договору купівлі-продажу;

8) опублікування інформації про результати приватизації;

9) прийняття рішення про завершення приватизації.

Приватизація об’єкта вважається завершеною з моменту його продажу та переходу до покупця права власності або завершення розміщення всіх акцій, передбачених до продажу планом розміщення акцій, і оформлюється наказом відповідного органу приватизації. Тривалість стандартної процедури малої та великої приватизації в Україні схематично зображено на додатку 3 до моніторингового звіту.

Як бачимо, етапів порядку приватизації чимало, і здійснення заходів по них вимагає значних затрат часу, встановлених законодавством. Відтак сама процедура може тривати роками (незважаючи на декларовані законодавством строки), а на її завершення кредитори очікуватимуть невиправдано довго.

Відповідно до частини восьмої статті 17, якою визначено порядок перетворення державних або комунальних підприємств у господарські товариства, встановлено, що з моменту укладення договору купівлі-продажу пакета акцій, що є об’єктом приватизації, та до моменту переходу права власності забороняється вносити будь-які зміни до системи депозитарного обліку щодо накладення арешту або іншого обмеження прав держави на такий пакет акцій.

Таким чином, з урахуванням дослідження здійсненого ГЮУ ВРУ аналізу, а також проведення моніторингу нормативного регулювання мораторію доходимо до висновку про необхідність внесення змін до Закону № 2269-VIII та Закону України «Про виконавче провадження» щодо коригування сфери дії у часі мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об’єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації.

Крім того, під час консультацій із заінтересованими сторонами (органами) щодо шляхів зняття мораторіїв, представниками Фонду державного майна України зазначено, що примусове виконання рішень пропонується вчиняти вже після проведення приватизації державних підприємств (після переходу до нового власника).

При цьому на сьогодні основною проблемою залишається наявність арештів, накладених на майно боржника, котрий включений до перелік об'єктів приватизації. У цьому разі складається ситуація, за якої:

вчинення виконавчих дій зупинено з підстав включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації;

здійснення приватизації не є можливим в силу наявності арештів, накладених виконавцями у процедури виконавчого провадження, котрі не дозволяють переоформити приватизоване майно на нового власника, котрий його придбав на аукціоні.

Однак на сьогодні у парламентів зареєстрований проєкт закону[22], яким пропонується наведену проблему у процесі приватизації усунути шляхом внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження», якими визначити, що наявність арешту, заборон та інших обтяжень державного та комунального майна не перешкоджає продажу такого майна шляхом приватизації та подальшій державній реєстрації прав на таке майно.

Втім така законодавча ініціатива жодним чином не вирішує проблеми існування мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації, а тільки її посилює.

[22] Проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Фонд державного майна України» та інших законодавчих актів України щодо сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації та оренди державного і комунального майна» № 4572, дата реєстрації: 04.01.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70790.

9. Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проєктів (заходів) в Україні

(від 09.06.2018)

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проєктів (заходів) в Україні» від 15.05.2018 №2417-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2417-viii (далі – Закон № 2417-VIII).

Законом № 2417-VIII внесено зміни до деяких законодавчих актів, зокрема частину другу статті 48 Закону України «Про виконавче провадження» викладено в новій редакції. Відповідно до цих змін:

Забороняється звернення стягнення та накладення арешту на кошти на:

1) рахунках платників у системі електронного адміністрування податку на додану вартість,

2) поточних рахунках із спеціальним режимом використання, відкритих відповідно до:
статті 15-1 Закону України «Про електроенергетику»,
статті 19-1 Закону України «Про теплопостачання»,

3) на поточних рахунках із спеціальним режимом використання для:
проведення розрахунків за інвестиційними програмами,
кредитних коштів, відкритих відповідно до:
статті 26-1 Закону України «Про теплопостачання»,
статті 18-1 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»,

4) спеціальному рахунку експлуатуючої організації (оператора) відповідно до Закону України »Про впорядкування питань, пов’язаних із забезпеченням ядерної безпеки»

5) інших рахунках боржника, накладення арешту та/або звернення стягнення на які заборонено законом.

Законом № 2417-VIII внесено зміни у Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» та Закон України «Про теплопостачання» доповнено нормами, відповідно до яких забороняється звернення стягнення та накладення арешту на кошти, що перебувають на спеціальних рахунках та на спеціальних рахунках для кредитних коштів суб’єктів господарювання у сфері теплопостачання, а також централізованого водопостачання та водовідведення.

Зазначені вище закони також доповнено новим поняттям − поточні рахунки із спеціальним режимом використання для кредитних коштів (далі - спеціальні рахунки для кредитних коштів) − рахунки суб’єктів господарювання у сфері теплопостачання/централізованого водопостачання та водовідведення, відкриті в національній або іноземній валюті, призначені для накопичення та використання кредитних (позикових) коштів, отриманих від міжнародних фінансових організацій, іноземних державних установ чи відповідно до

міжурядових договорів, або коштів, залучених державою або суб'єктами господарювання у сфері теплопостачання/централізованого водопостачання та водовідведення під державні чи місцеві гарантії, виключно для підготовки та виконання інвестиційних програм (заходів) у зазначених сферах за рахунок таких коштів, а також для надходження коштів для повернення та обслуговування кредиту (позики) відповідно до договорів кредиту (позики).

Прийняття Закону № 2417-VIII обґрунтовувалося існуванням ситуації, відповідно до якої внаслідок проведення виконавчих дій з виконання рішення суду арештовуються кошти міжнародних фінансових організацій на поточних рахунках суб'єктів господарювання. Ці кошти призначенні для виконання інвестиційних проєктів (заходів) згідно з умовами міжнародних договорів, тобто мають цільове призначення для використання. За таких обставин, суб'єкти господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення об'єктивно не можуть виконати зобов'язання, передбаченні міжнародними договорами, та здійснити у визначені терміни заходи, спрямовані на покращення якості послуг, облік спожитих ресурсів тощо. З іншого боку, така ситуація негативно відображається на взаємовідносинах суб'єктів господарювання з міжнародними фінансовими організаціями, та, відповідно, репутації України.

Однак чи були такі доводи вагомими? Чи всебічно та неупереджено підходив суб'єкт законодавчої ініціативи до розробки законодавчих змін? Фахівець у сфері примусового виконання рішень зможе рішуче підтвердити, що поза увагою автора ініціативи залишився конституційний обов'язок виконувати судові рішення, що поширюється на всю територію України.

Також, як зазначено вище, в обґрунтуванні мова йде лише про виконання умов за міжнародними договорами, однак відповідно до міжнародних принципів права, зокрема *pacta sunt servanda*, та норм законодавства України усі договори слід сумлінно виконувати, зокрема і укладені між вітчизняними учасниками правовідносин.

Проте від прийняття та застосування Закону № 2417-VIII ініціатори закону очікували, що він «позитивно відображатиметься на міжнародних відносинах України у відповідних сферах». Однак чи погодяться із такими доводами кредитори (стягувачі), на користь яких винесені судові рішення, обов'язкові до виконання, однак в силу дії даного мораторію не зможуть бути виконані, питання риторичне.

Разом з тим, ГЮУ ВРУ під час процедури розгляду прийнятого Закону № 2417-VIII внесло зауваження від 07.05.2018, що має важливе значення для утвердження принципів законності та верховенства права.

Так, ГЮУ ВРУ вважає, що запропоновані зміни до статті 48 Закону України «Про виконавче провадження» можуть призвести до неналежного виконання рішень судів, а, відтак, і до невиконання передбаченої статтею 129[1] Конституції України вимоги, за якою судове рішення є обов'язковим до виконання. Адже відповідно до практики ЄСПЛ виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право на справедливий суд. ЄСПЛ неодноразово робив висновок, що невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав.

10. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта

(від 22.08.2018)

Встановлений Законом України «Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром» перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку» від 12.07.2018 № 2508-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2508-19#n16 (далі – Закон № 2508-VIII).

Під час проведення Міністерством юстиції України 31.03.2021 фахових консультацій зі стейкхолдерами було зазначено, що Державний концерн «УкрОборонПром» об’єднує 122 державних підприємства, які усі перебувають під дією мораторію 2002 року, адже частка держави у них складає понад 25%. Крім цього, частина з них перебувала у списку державних підприємств, що не підлягали приватизації, а також входить до переліку державних підприємства, що мають стратегічне значення для економіки держави (тобто деякі з державних підприємств перебувають одразу під дією трьох мораторіїв).

Законом № 2508-VIII доповнено новою статтею 2^1 Закон України «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку» від 06.09.2012 № 5213-VI (*далі – Закон № 5213-VI*), відповідно до якої не допускається примусове виконання рішень щодо стягнення заборгованості, по якій:

кредитором (стягувачем) є юридична особа держави-агресора та/або держави окупанта або юридична особа з іноземними інвестиціями чи іноземне підприємство держави-агресора та/або держави-окупанта, а

боржником - підприємство оборонно-промислового комплексу, внесене до переліку об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.

Постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 року № 83 затверджено перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, до якого увійшли всього 285 об’єктів (зі змінами станом на березень 2020 року) та, зокрема, 76 об’єктів діяльності у сфері оборони, що складає чималу кількість боржників за судовими рішеннями.

Також відповідно до статті 2^1 Закону № 5213-VI підлягають зупиненню вже відкриті та не допускаються до відкриття нові виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або

юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта.

Дія вказаного мораторію поширюються, в тому числі, на зобов'язання, у яких було здійснено заміну сторони (кредитора, заявника) або уступку права вимоги, в результаті якої таке право перейшло до третіх осіб, однак першочергово такий борг виник саме щодо юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта.

У примітці для цілей цієї статті:

держава-агресор та/або держава-окупант − це держава, визнана державою-агресором та/або державою-окупантом Верховною Радою України;

юридичною особою держави-агресора та/або держави-окупанта вважається юридична особа, яка:

зареєстрована або іншим чином утворена згідно з правом держави-агресора та/або держави-окупанта, та/або

контролюється чи діяльність якої управляється (у тому числі, але не виключно, за допомогою фінансування) з території держави-агресора та/або держави-окупанта, та/або

виконавчий орган управління якої знаходиться на території держави-агресора та/або держави-окупанта.

Законом № 2508-VIII також внесено зміни до Закону України «Про виконавче провадження». Так, статтю 34 доповнено новою підставою для зупинення вчинення виконавчих дій, а саме: наявності підстав, передбачених статтею 2^1 Закону України «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку». При цьому виконавець зупиняє вчинення виконавчих дій на період дії обставин, визначених статтею 2^1 Закону.

Аналізуючи положення норм, якими встановлено відповідні обмеження, можна дійти висновку, що підставою зупинення вчинення виконавчих дій можна вважати наявність мораторію на застосування заходів примусового виконання щодо вказаної категорії рішень, а період, на який поширюватиметься його дія, відповідно, до моменту скасування мораторію згідно закону.

Також статтю 78 Закону України «Про виконавче провадження» та статтю 81 Закону України «Про міжнародне приватне право» доповнено новим положенням, згідно з яким в Україні не можуть бути визнані та виконані рішення іноземних судів у справах щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта.

Необхідність прийняття Закону № 2508-VIII обґрунтовувалася наявністю ситуації, за якої підприємства держави-агресора, які уклали ряд господарських

договорів з підприємствами українського оборонно-промислового комплексу на поставку товарів військового призначення та подвійного використання, штучно зловживають своїми правами. Це пояснюється наступним.

По укладених договорах кошти, в якості передплати (часто у повному обсязі), були зараховані на українські підприємства і товар по замовленню було виготовлено, однак фактично поставити товар на територію замовника не вбачалося за можливе у зв'язку з введенням в дію указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 серпня 2014 року «Про заходи щодо удосконалення державної військово-технічної політики» №691/2014 від 27 серпня 2014 року.

Вказаним Указом передбачено припинення експорту до Російської Федерації товарів військового призначення та подвійного використання з метою їх військового кінцевого використання Російською Федерацією, за винятком космічної техніки, яка застосовується для досліджень та використання космосу в мирних цілях у рамках міжнародних космічних проєктів.

Таким чином, кошти замовника було в повному обсязі використано на виробництво продукції, однак передати її виявилося неможливим, як і не вдавалося швидко знайти покупця на такий товар індивідуальної специфікації щоб повернути кошти.

Через це підприємства-замовники продукції почали звертатися, в порушення правил підсудності, до судів на території Російської Федерації для стягнення заборгованості, пені та інших штрафних санкцій, незважаючи на посилання українських підприємств на обставини непереборної сили (форс-мажорні). За результатами необ'єктивного проведення судового розгляду на території держави-агресора винесено ряд судових рішень, за якими українські сторони зобов'язані виплачувати суми, що перевищують вартість самого договору, що гостро відображалося на бюджеті оборонного сектору. Як наслідок, робота підприємств українського оборонно-промисловий комплекс гальмувалася або зупинялася, що негативно відображалося на обороноздатності України.

Отож, метою прийняття Закону № 2508-VIII стало усунення ризиків штучного витягування коштів з українського промислового комплексу на користь держави-агресора, а також сприяння ефективному впровадженню реформи кластеризації підприємств-учасників Державного концерну «Укроборонпром» та уникнення можливих зловживань з боку держави-агресора.

Аналіз обґрунтування мети встановлення мораторію та внесених відповідних змін до законодавства дає підстави розглядати доцільність забезпечення потреб національної безпеки і оборони України та ефективного використання державних ресурсів саме у такий спосіб.

В той же час, ГЮУ ВРУ зауважено, що видається недостатньо обґрунтованим та позбавленим правових підстав поширення дії мораторію на кредитора, який не має статусу юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта, незалежно від того, чи він є заміненим кредитором у зобов'язанні, чи придбав статус резидента України внаслідок реорганізації.

Вбачається неузгодженість із приписами статті 58 Конституції України, за яким закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. До того ж, Указ Президента України № 691/2014 від 27 серпня 2014 року стосується лише суб'єктів Російської Федерації, в той час як дія цього Указу не підлягає розширеному тлумаченню, зокрема, щодо поширення на осіб, котрі набули прав вимоги в результаті заміни сторони (кредитора, заявника) або уступки права вимоги, після чого таке право перейшло до третіх осіб, однак першочергово такий борг виник саме щодо держави-окупанта та/або її юридичної особи.

Таким чином, зобов'язання підприємств – учасників Державного концерну «Укроборонпром» перед кредиторами, що є резидентами України та перебувають на підконтрольній їй території, мають виконуватися належним чином за законодавством України з урахуванням положень Закону України «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку».

Тому встановлений мораторій щодо невиконання рішень судів зазначеної категорії, на переконання ГЮУ ВРУ, може призвести до неналежного виконання чи невиконання рішень судів, а, відтак, і до невиконання конституційного принципу передбаченого статтею 129^1 Конституції України, що кожне судове рішення є обов'язковим до виконання.

Крім того, відповідно до практики ЄСПЛ виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка передбачає право на справедливий суд.

ЄСПЛ неодноразово робив висновок, що невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав.

До того ж, відсутність у заявника можливості домогтися виконання судового рішення, винесеного на його користь, становить втручання у його право на мирне володіння майном, як це передбачено пунктом 1 статті 1 Першого протоколу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (рішення у справах «Войтенко проти України» від 29.06.2004 та «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15.10.2009). ЄСПЛ наголошує, що саме Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади (рішення у справі «Сокур проти України» від 26.04.2005 та рішення у справі «Крищук проти України» від 19.02.2009).

Отже, виходячи з обов'язку держави забезпечити виконання судових рішень як частини права на справедливий суд, положення законодавства щодо встановленого мораторію варто вдосконалити з урахуванням зазначених проблем та неузгодженостей.

11. Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях

(від 22.12.2018)

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» від 22.11.2018 № 2618-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2618-19#n17 (далі – Закон № 2618-VIII).

Законом № 2618-VIII внесено зміни до частини четвертої статті 59 Закону України «Про виконавче провадження», яку доповнено новою підставою для зняття виконавцем арешту з усього майна (коштів) боржника або його частини − це наявність підстав, передбачених пунктом 1^2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону.

Пунктом 1^2 розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що підлягають зняттю арешти та заборони відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях.

Дія вказаного мораторію не поширюється на виконавчі провадження з примусового виконання рішень про:

виплату заробітної плати, вихідної допомоги, інших виплат (компенсацій), що належать працівнику у зв’язку з трудовими відносинами;

відшкодування матеріальної (майнової) шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров’я або смертю;

стягнення аліментів;

стягнення заборгованості із сплати внесків до фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування;

заборгованості із сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування.

Також Законом № 2618-VIII внесено зміни до Закону України «Про трубопровідний транспорт». Зокрема, запроваджено норму, відповідно до якої на період тимчасової окупації Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз» відкриває поточний рахунок із спеціальним режимом використання для:

1) проведення розрахунків із забезпечення виробничої, інвестиційної діяльності, діяльності щодо захисту майнових прав та законних інтересів у судах (арбітражах);

2) погашення заборгованості за договорами, укладеними до початку тимчасової окупації території України, яка підтверджена судовим рішенням, що набрало законної сили, та постановою про відкриття виконавчого провадження, а також заборгованості перед бюджетом.

Поточний рахунок із спеціальним режимом використання відкривається в уповноваженому банку, визначеному Кабінетом Міністрів України за пропозицією НАК «Нафтогаз України». На такий рахунок зараховуються кошти, що надходять від господарської діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз», у тому числі відшкодування з бюджету.

На кошти, що знаходяться на поточному рахунку із спеціальним режимом використання, не може бути звернено стягнення за зобов'язаннями Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз». На кошти, що обліковуються за цими рахунками, не накладається арешт, а операції за цими рахунками не підлягають зупиненню.

Вказаний мораторій, відповідно до Закону № 2618-VIII, встановлено тимчасово до 31 грудня 2019 року.

Прийняття Закону № 2618-VIII обґрунтовувалося втратою доступу до більшості активів ДАТ «Чорноморнафтогаз», розташованих на території АРК, внаслідок нелегітимних дій на території півострова у березні 2014 року, що практично унеможливило подальше нормальне ведення господарської діяльності та виконання договорів, укладених до тимчасової окупації території України.

Окрім цього, прийняття Закону № 2618-VIII було обґрунтовано потребою відновити повноцінну господарську діяльність товариства для: ремонту крановомонтажного судна «Тітан-2», яке знаходиться в Мексиці; фінансування залучення інвесторів для розробки родовищ; фінансування і розробки Стрілкового газового родовища, технічний стан якого потребує значних капіталовкладень. Відновлення повноцінної роботи товариства, на думку автора проєкту, є стратегічно важливим для забезпечення енергетичної безпеки України.

Також суб'єктом права законодавчої ініціативи окремо було відзначено, що «окремі законодавчі акти України передбачають можливість для визначених підприємств відкривати поточні рахунки із спеціальним режимом використання, на кошти на яких не може бути звернено стягнення за зобов'язаннями суб'єкта або накладено арешт, а операції за такими рахунками не підлягають зупиненню». Зважаючи на зазначене, ДАТ «Чорноморнафтогаз» також потребує внесення, на переконання ініціатора законопроєкту, відповідних змін до чинного законодавства України.

Імовірно, має місце посилання на прийнятий незадовго до цього мораторій на звернення стягнення та накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, що відкриті для інвестиційних цілей. Тобто прийняття нового мораторію обґрунтовується, серед іншого, прийнятим до цього іншим мораторієм, що на переконання ініціатора законопроєкту, може вирішити і порушені ним проблеми.

Серед прогнозованих соціально-економічних та інших наслідків прийняття Закону № 2618-VIII очікувалося, серед іншого, відновлення виробничої діяльності підприємства-боржника та сприяння ефективному захисту інтересів цього товариства. Щодо захисту прав його кредиторів суб'єктом права законодавчої ініціативи жодних пропозицій та очікувань не надано.

Відповідно до інформації, вказаної у пояснювальній записці до проєкту закону, станом на 31.04.2018 кредиторська заборгованість товариства за договорами, укладеними до тимчасової окупації території України, що підтверджена рішеннями судів, складає близько 500 млн грн і має тенденцію до збільшення внаслідок нарахування кредиторами інфляційних сум та відсотків річних. Також відкрито 65 виконавчих проваджень на загальну суму біля 350 млн грн та накладено арешти на кошти і майно.

Отже, системний аналіз положень норм Закону № 2618-VIII та обґрунтування необхідності його прийняття, дає підстави відзначити, що з ухваленням даного закону пріоритет задоволення інтересів конкретного визначеного підприємства-боржника визначено вищим за права вимог його кредиторів за рішеннями судів, що набрали законної сили та відповідно до Конституції України є обов'язковими до виконання.

Склалася ситуація, за якої забезпечення фінансування і задоволення потреб зі значних капіталовкладень товариства, що є боржником, здійснюється за рахунок його кредиторів (стягувачів). Адже якщо останні не отримають присуджених їм коштів внаслідок дії цього мораторію від боржника, то ці кошти підприємство-боржник зможе використати для своїх виробничих чи інших потреб.

До того ж, конкретно визначену строковість встановлення даного мораторію не було обґрунтовано у пояснювальній записці. Так, не є зрозумілим чому саме на цей термін законодавцем запропоновано встановити відповідні обмеження, а також яких саме результатів має бути досягнуто, аби можна було вважати, що ціль встановлення мораторію досягнуто чи навпаки.

Законом № 2618-VIII щодо вчинення інших виконавчих дій обмежень не встановлено. Проте Закон України «Про виконавче провадження» визначає спеціальний порядок вчинення виконавчих дій, відповідно до якого звернення стягнення на майно боржника в першу чергу звертається на кошти боржника у національній та іноземній валютах, інші цінності, у тому числі на кошти на рахунках боржника у банках та інших фінансових установах (стаття 48). А це власне може означати, що запровадженим мораторієм де-факто встановлено перепону для вчинення будь-яких виконавчих дій у рамках здійснення виконавчого провадження щодо боржника Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз».

Отже, комплексно аналізуючи зміни до законодавства щодо встановлення мораторію на дію арештів і заборон відчуження майна боржника Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз», а фактично і щодо примусового виконання судових рішень щодо нього в цілому, можна прийти до наступного висновку.

Законом № 2618-VIII уповноважено Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз» відкрити поточний рахунок із спеціальним режимом використання для обслуговування його поточної діяльності та погашення заборгованості за минулі періоди. При цьому погашення заборгованості може здійснюватися виключно за договорами, укладеними до початку тимчасової окупації території України, підтверджена судовим рішенням, що набрало законної сили, та постановою про відкриття виконавчого провадження, а також заборгованості перед бюджетом.

Однак таке погашення заборгованості при наявних відкритих виконавчих провадженнях буде здійснюватися не органом державної виконавчої служби, на який відповідно до закону покладено обов’язок з примусового виконання судових рішень, а самим боржником. Причому черговість та строки такого погашення нічим не врегульовано, як і відповідальність за її непогашення. Тобто склалася ситуація, за якої узаконено ухилення боржника від виконання рішень суду та унеможливлено притягнення його до відповідальності за таке невиконання.

В той же час, ГНЕУ ВРУ слушно зауважено, що зміни до Закону України «Про виконавче провадження» щодо тимчасового, на строк до 31 грудня 2019 року, зняття арештів та заборони відчуження майна ДАК «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях створюють привілейовані умови для одного окремого суб’єкта господарювання, що, не повною мірою узгоджується з конституційним принципом рівності всіх суб’єктів права власності перед законом (частина четверта статті 13 Конституції України).

Також можливість тимчасового зняття арешту та заборони відчуження майна у Законі України «Про виконавче провадження» не передбачене. У ньому визначено лише підстави для зняття виконавцем арешту з усього майна (коштів) боржника або його частини (частина четверта статті 59) та випадки зупинення виконавчого провадження (частина перша статті 34).

Крім цього, ГНЕУ ВРУ нагадує, що 18.05.2017 Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стабілізації діяльності ДАТ «Чорноморнафтогаз» (Закон №2320-VIII від 13.03.2018), до проєкту якого були включені зміни до Закону України «Про виконавче провадження» щодо зняття арештів та заборон відчуження його майна у виконавчих провадженнях. Однак пізніше це положення було виключене і вказаний Закон був повернутий із Пропозиціями Президента України на повторний розгляд, а також зазначено, що «пропоноване Законом зупинення виконавчих проваджень та заходів примусового виконання судових рішень щодо Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» суперечить нормам Конституції України, якими закріплено обов'язковість судового рішення та забезпечення державою виконання судового рішення у визначеному законом порядку (пункт 9 частини другої статті 129 та частини перша, друга статті 129^1)».

Відповідно до згаданих вище пропозицій Президента України до Закону №2320-VIII від 13.03.2018, що був прийнятий ВРУ 18.05.2017 та повернений до парламенту без підпису Президента, останній керувався наступним.

Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» держава гарантує виконання рішення суду про стягнення коштів та зобов'язання вчинити певні дії щодо майна, боржником за яким є, зокрема, юридична особа, примусова реалізація майна якої забороняється відповідно до законодавства (стаття 2). У разі якщо рішення суду про стягнення коштів з державного підприємства або юридичної особи не виконано протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, його виконання здійснюється за рахунок коштів, передбачених за бюджетною програмою для забезпечення виконання рішень суду (стаття 4).

У зв'язку з цим реалізація Закону, що надійшов на підпис, може призвести до збитків державного бюджету та посилити проблему неналежного виконання судових рішень в Україні.

Президентом також зазначено, що ЄСПЛ у своїх рішеннях покладає відповідальність за тривале невиконання рішень суду на державу, якщо таке невиконання зумовлено діями держави, та зобов'язує державу не лише сплатити справедливу сатисфакцію, а й виконати рішення національного суду в «розумні» строки.

Виходячи з наведеного, Президент України не погодився з пропонованим Законом, що надійшов на підпис, а також способом стабілізації діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз».

Проаналізувавши пропозиції Президента України до зазначеного Закону, народні депутати України – члени Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки визнали їх слушними та обґрунтованими, що було враховано при повторному розгляді та ухваленні Закону № 2320-VIII від 13.03.2018.

Однак 29.12.2019 відбулося набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов’язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз»« від 19 грудня 2019 року № 399-IX, яким термін дії мораторію продовжено до 31 грудня 2022 року.

Продовження терміну дії мораторію, окрім тих доводів, що наводилися при його встановленні, обґрунтовано закінченням в 2019 році дії мораторію, що не дає можливості повноцінно відновити роботу, а також участю ДАТ «Чорноморнафтогаз» у трьох міжнародних судах проти Російської Федерації щодо незаконного захоплення території та компенсації збитків.

Крім того, ініціатор продовження терміну дії мораторію посилався на аналогічні норми, визначені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розміщене в районі відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, проведення антитерористичної операції» від 18.10.2018 № 2604-VIII.

Відповідно до пояснювальної записки, станом на листопад 2019 року кредиторська заборгованість ДАТ «Чорноморнафтогаз» становить 12 млрд 937 млн грн (у порівнянні з 500 млн грн станом на 31.04.2018, тобто до запровадження мораторію), в тому числі перед НАК «Нафтогаз України» 12 млрд 087 тис., або 93,4 % від загального обсягу. За судовими рішеннями, що набрали законної сили, кредиторська заборгованість за товари, роботи і послуги від різних суб’єктів господарської діяльності склала 534 млн грн. Зазначені кредиторські заборгованості виникли за господарськими операціями здійсненими до окупації АР Крим.

Водночас, розглянувши проєкт Закону № 399-IX, ГНЕУ ВРУ звертало увагу на те, що його положення, якими щодо ДАК «Чорноморнафтогаз» фактично запроваджується мораторій щодо його банкрутства та продовжується частковий мораторій на виконання виконавчих документів, в тому числі і тих, які видані на підставі відповідних судових рішень, не узгоджується з частиною третьою статті 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист усіх суб’єктів права власності і господарювання, а усі суб’єкти права власності рівні перед законом. Крім цього, було зауважено, що продовження строку дії часткового мораторію на виконання судових рішень не відповідає таким конституційно

визначеним засадам судочинства, як обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129^1 Конституції України). Втім, укотре застереження Головного управління не вплинули на прийняття парламентом нового терміну дії мораторію.

Отже, з прийняттям Закону № 399-IX створення можливостей щодо стабілізація фінансового стану товариства-боржника ставиться у залежність від здійснення розрахунків з кредиторами та/або реструктуризації кредиторської заборгованості за численними рішеннями судів, що перетворює конституційний принцип щодо обов'язковості виконання судового рішення на декларативну норму, в той час як прийняття в подальшому все нових мораторіїв, якими встановлюються ті чи інші заборони на примусове виконання судових рішень, спотворює сутність правових принципів.

А тому визначені мораторієм шляхи вирішення фінансових труднощів державного товариства-боржника потребують перегляду, оскільки вони ставлять у залежність задоволення законних грошових вимог стягувачів (кредиторів цього боржника) за рішеннями судів, що набрали законної сили та є безумовними і обов'язковими до виконання на всій території України, від внутрішніх проблеми боржника.

12. Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»

(від 20.10.2019)

Встановлений Законом України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02.10.2019 № 145-IX, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20 *(далі – Закон № 145-IX).*

Відповідно до пункту 3 Закону № 145-IX забороняється вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» щодо об'єктів права державної власності, які на день набрання чинності цим Законом були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації».

Вказане обмеження не поширюється на стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

Мораторій встановлено на три роки з дня набрання чинності цим Законом − **до 20.10.2022**.

Необхідність прийняття Закону № 145-IX було обґрунтовано тим, що він містить інформацію, що втратила актуальність в частині найменувань органів державного управління та підприємств, а також не містить підстав для включення їх до переліків, затверджених цим Законом.

Можна зробити висновок, що мораторій впроваджений на перехідний період підготовки підприємств для приватизації.

Прогнозованими результатами Закону № 145-IX визначено сприяння активізації інвестиційної діяльності в ринковому середовищі, забезпечення рівності прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави щодо розпорядження об'єктами державної власності, що сприятиме оптимізації системи управління державним майном, а також зняття штучних заборон щодо приватизації державного майна, що позитивно вплине на економічний розвиток регіонів.

Однак як і обґрунтування необхідності запровадження мораторію, так і прогнозованих наслідків впровадження Закону № 145-IX щодо заборони вчиняти виконавчі дії передбачено не було, що може демонструвати недалекоглядність підходів щодо формування політики у відповідній сфері або ж навмисне ігнорування конституційного принципу верховенства права та обов'язковості виконання судових рішень з певних корисливих мотивів.

Відповідно до інформації, наданої Департаментом ДВС Міністерства юстиції України, станом на 01.03.2020 в органах державної виконавчої служби на виконанні перебувало понад 15 тисяч виконавчих документів на суму більше 4 млрд грн, виконання яких ускладнено у зв'язку з дією вищевказаного мораторію. З них понад 7 тисяч – виконавчі документи про стягнення боргу по заробітній платі на загальну суму близько 200 млн грн.

За таких обставин запровадження мораторію створило правову колізію, оскільки органи примусового виконання рішень позбавлені правових підстав не вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження», що наведено у вичерпному переліку у статті 34 Закону. Чинна редакція даного закону містить підставу для зупинення вчинення виконавчих дій у разі включення підприємства до переліку об'єктів, що підлягають приватизації, проте підстави щодо такого зупинення у разі включення об'єктів права державної власності до переліку, що не підлягають приватизації, Законом України «Про виконавче провадження» не визначено.

Отже, оскільки дія даного мораторію має вплив на стан виконання судових рішень, зокрема, стягнення єдиного соціального внеску та заробітної плати, дане питання потребує врегулювання на законодавчому рівні шляхом послаблення дії мораторію щодо вказаної категорії судових рішень.

Як зазначає Голова Верховного Суду Валентина Данішевська[23] Верховний Суд також намагається мораторії долати. Так, на сьогодні Конституційний Суд України відкрив провадження за поданням Верховного Суду.

На розгляді суддів перебувають справи щодо оскарження бездіяльності виконання щодо виконання судових рішень щодо підприємств, на стягнення майна яких Законом України «Про визнання таким що втратив чинність Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»» встановлено мораторій.

Попри його існування сьогодні щонайменше у двох справах, які перебували на розгляді Господарського суду Одеської області та Глибоцького районного суду Чернівецької області застосовано як норму прямої дії статтю 129-1 Конституції України, яка гарантує обов'язковість судових рішень попри законодавче обмеження відповідного стягнення. Ці суди звернулися до Пленуму Верховного Суду для подальшого порушення питання про неконституційність цього законодавчого обмеження.

18.09.2020 Пленумом Верховного Суду прийнято рішення про внесення відповідного конституційного подання. На сьогодні розгляд цієї справи у Конституційному Суді України триває. Голова Верховного Суду сподівається, що і такі дії матимуть загальний позитивний вплив на виконання судових рішень.

---

[23] Третій щорічний форум «Виконання рішень національних судів в Україні». URL: https://www.youtube.com/watch?v=flYBDY5batk&ab_channel=UkrainianBarAssociation. Дата проведення: 05.11.2020.

13. Мораторій на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії

(від 16.07.2020)

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17 червня 2020 року № 719-IX. режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-20#n2 (далі – Закон № 719-IX).

Декларованою метою Закону № 719-IX, згідно з преамбулою до нього, є повне погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії України.

Статтею 1 Закону № 719-IX, серед іншого, визначено терміни:

заборгованість – сума коштів, що виникла до 1 липня 2019 року, підтверджена учасниками та підлягає сплаті відповідно до укладених договорів і судових рішень;

оптовий постачальник електричної енергії – ДП «Енергоринок»;

учасники процедури погашення заборгованості (далі – учасники) – учасники (члени) оптового ринку електричної енергії України, їх кредитори та дебітори та інші суб'єкти господарювання, визначені цим Законом;

процедура погашення заборгованості – комплекс необхідних заходів, спрямований на остаточне врегулювання кредиторської та дебіторської заборгованості на оптовому ринку електричної енергії, а також припинення діяльності оптового постачальника електричної енергії.

Відповідно до цієї ж статті порядок розподілу коштів визначається Регулятором – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Статтею 2 Закону № 719-IX визначено, що заходи щодо погашення заборгованості на оптовому ринку електричної енергії України здійснюються учасниками шляхом:

1) здійснення взаєморозрахунків (стаття 3 цього Закону);

2) погашення (списання) заборгованості (стаття 4 Закону).

Рішення щодо припинення діяльності оптового постачальника електричної енергії приймається Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до пункту 7 частини першої статті 1 Закону № 719-IX поточними рахунками із спеціальним режимом використання оптового постачальника визначено рахунки оптового постачальника електричної енергії, відкриті в уповноваженому банку і призначені для розрахунків за електричну енергію з учасниками (членами) оптового ринку електричної енергії України, операції на яких не можуть бути призупинені та на які не може бути звернено стягнення відповідно до Закону України «Про виконавче провадження».

Така законодавча позиція є цілком виправданою, адже законодавством визначено особливий статус рахунків із спеціальним режимом використання, специфікою якого є захист коштів на ньому від арештів та стягнень.

Однак зміни, що стосуються процедури примусового виконання рішень, виходять за рамки конституційного принципу обов'язковості виконання судового рішення.

Так частиною десятою статті 2 Закону № 719-IX визначено, що на період дії цього Закону підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії.

Частиною другою статті 35 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що у випадку, передбаченому пунктом 7 частини першої статті 34 цього Закону, виконавець зупиняє вчинення виконавчих дій до закінчення процедури погашення заборгованості, визначеної Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії».

Статтею 6 Закону № 719-IX встановлено, що кредиторська або дебіторська заборгованість державного підприємства «Енергоринок», що залишилася після проведення процедури погашення заборгованості, списується учасниками в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, після чого останній приймає рішення щодо припинення державного підприємства «Енергоринок».

Однак дія статті 6, відповідно до Прикінцевих та перехідних положень Закону № 719-IX, набирає чинності з 01.07.2021. Законом від 15.04.2021 № 1396-IX внесено зміни, якими зазначений строк змінено на 01.01.2024.

Підставою для розробки Закону № 719-IX, відповідно до пояснювальної записки, є Закон України «Про ринок електричної енергії», зокрема частина 16 розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення».

Як зазначає автор законодавчої ініціативи, з початком реформи ринку електричної енергії та переходом його на нову модель залишилися невиконаними мільярдні борги.

Основними причинами виникнення заборгованості є:

- відсутність повного покриття собівартості вугілля вугледобувним підприємствам з державного бюджету;

- низький рівень платіжної дисципліни підприємств водопровідно-каналізаційного господарства;

- низький рівень платіжної дисципліни споживачів електричної енергії на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областях.

Як бачимо, ініціатором законопроєкту, яким пропонується запровадити новий мораторій на виконання судових рішень, обґрунтовує таку «необхідність» наявністю несплачених сум коштів. Причому варто звернути увагу на той факт, що боржники відносяться до тих категорій, рішення судів про стягнення з яких перебувають під дією вже інших, раніше запроваджених мораторіїв на виконання судових рішень.

Таким чином, вкотре склалася ситуація, коли запровадження нового мораторію на виконання судових рішень обґрунтовують наявністю інших мораторіїв, ухвалених раніше.

Крім цього, розробником Закону № 719-IX у прогнозі соціально-економічних та інших наслідків прийняття законодавчого акту не надано оцінки впливу цього акту на права та інтереси інших кредиторів боржника, окрім тих, заборгованість яких утворилась на оптовому ринку електричної енергії України.

Отже, опосередкованою метою ухвалення Закону № 719-IX є забезпечення умов для сталих розрахунків на новому ринку електричної енергії на шкоду та за рахунок усіх інших стягувачів (кредиторів) оптового постачальника електричної енергії, яким є ДП «Енергоринок».

Водночас ГНЕУ ВРУ у висновку від 29.11.2019 [24] відзначає, що запропонована концепція врегулювання заборгованості між господарюючими суб'єктами, що утворилась на оптовому ринку електричної енергії, не є вдалою з наступних причин.

По-перше, ще 23 червня 2005 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», в якому передбачено запровадження спеціального режиму погашення заборгованості, яка створилась за участю підприємств паливно-енергетичного комплексу. При цьому хоча парламент неодноразово продовжував строки врегулювання заборгованості шляхом внесення змін до зазначеного Закону, питання погашення відповідної заборгованості так і не вирішено. Тому, на думку ГНЕУ ВРУ, створення спеціального порядку розрахунків історично зарекомендувало себе як непрозорий та неефективний спосіб врегулювання заборгованості, а, отже, варто шукати інші, більш ефективні, механізми вирішення питання погашення заборгованості підприємств ПЕК.

Також для прийняття зваженого рішення з урахуванням вимог ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України у документах, які додаються до законопроєкту, було б доцільно надати докладну інформацію щодо ефективності/неефективності існуючого механізму погашення заборгованості у сфері паливно-енергетичного комплексу.

По-друге, прийняття Верховною Радою України ще одного окремого закону з питань, пов'язаних з погашенням заборгованості за участю підприємств ПЕК, видається недостатньо коректним з точки зору дотримання загальновідомих правил законодавчої техніки. З метою систематизації відповідного законодавства та уникнення множинності законодавчих актів (коли близькі за змістом відносини регулюються у декількох законодавчих актах) логічніше було б питання, пов'язані з погашенням заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії України, вирішувати шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу».

---

[24] Проєкт Закону про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії. Висновок Головного науково-експертного управління від 29.11.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2386&skl=10. Дата звернення: 15.06.2021.

По-третє, запропонований у проєкті підхід, за яким безпосередньо законом вирішуються питання погашення заборгованості між господарюючими суб’єктами, не узгоджується із основоположним принципом цивільного права «pacta sunt servanda» (договори мають дотримуватися), який закріплений у статті 629 Цивільного кодексу України, згідно з яким договір є обов‘язковим для виконання сторін. Надання підприємствам ПЕК фактичної можливості не виконувати належним чином власні договірні зобов‘язання, на нашу думку, не узгоджуються з вимогами ст. 13 Конституції України, згідно з якою усі суб‘єкти права власності рівні перед законом, а також з ч. 2 ст. 25 Господарського кодексу України, згідно з якою органам державної влади, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції.

По-четверте, у документах, які додаються до законопроєкту, відсутня належна інформація щодо заборгованості, яку передбачається погасити, у тому числі списати. Так, зокрема, відсутня інформація щодо обсягу заборгованості, строк погашення якої минув більше трьох років тому, яка є безнадійною і списання якої має бути здійснено у відповідності із правилами бухгалтерського обліку, без прийняття окремого законодавчого акту.

Також у супроводжувальних документах відсутня інформація щодо: заходів, вжитих суб’єктами оптового ринку електроенергії з метою стягнення/погашення наявної заборгованості у відповідності з процедурами, передбаченими чинним законодавством; проведеної ними претензійно-позовної роботи та її результатів; обсягу заборгованості, яку можна погасити шляхом проведення заліку зустрічних однорідних вимог; сум заборгованості, які перебувають на стадії виконавчого провадження тощо.

Слід відмітити, що в процесі діяльності у будь-якого господарюючого суб’єкта неминуче утворюється дебіторська та кредиторська заборгованість і факт її наявності сам по собі не є визначальним для оцінки фінансового стану цього суб’єкта.

У той же час, у документах, які додаються до законопроєкту, відсутня інформація щодо прогнозованих негативних наслідків для діяльності оптового ринку електроенергії у разі неврегулювання окремим законом питань погашення заборгованості на цьому ринку.

По-п’яте, слід оцінити вплив внесених пропозицій на видаткову частину Державного бюджету України на найближчі п’ять років. У зв’язку з цим, відповідно до вимог ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України до законопроєкту слід було б додати фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

Крім того, ГНЕУ ВРУ у висновку відзначає, що внесений законопроєкт потребує змістовної техніко-юридичної корекції, оскільки більшість положень законопроєкту не містять завершеного механізму правового регулювання та викладені у спосіб, що не відповідає принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає суб’єктивного трактування у правозастосовній

практиці. Наявність у законопроєкті подібних конструкцій може істотно ускладнити застосування відповідних положень.

ГНЕУ ВРУ також звертає увагу на те, що ЄСПЛ також неодноразово підкреслював, що закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Зокрема, «…Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія» (рішення Суду у справі «Вєренцов проти України, 11.04.2013).

Так, зокрема, у законопроєкті не визначені часові межі утворення або дата існування заборгованості, списання якої передбачається цим проєктом. Потребує додаткового обґрунтування передбачене законопроєктом припинення діяльності ДП «Енергоринок» після завершення процедури погашення його дебіторської та кредиторської заборгованості.

У ч. 4 ст. 2 проєкту йдеться про те, що «протягом одного місяця після здійснення процедури в порядку, визначеному статтею 5 цього Закону, державне підприємство «Енергоринок» проводить підтвердження залишку кредиторської або дебіторської заборгованості, її списання, та протягом двох місяців здійснює списання зазначеної заборгованості», однак механізм такого списання не визначений.

Відзначається, що у статтях 2 та 7 проєкту йдеться про те, що процедура погашення боргу буде тривати п'ять років за рахунок цільової надбавки, передбаченої НКРЕКП в тарифах на розподіл електричної енергії. При цьому у пояснювальних документах до проєкту не обґрунтовується, чому списання заборгованості має здійснюватися протягом 5 років, не наведені розрахунки можливого розміру такої надбавки, який забезпечить погашення боргу протягом визначеного п’ятирічного періоду.

Відтак ГНЕУ ВРУ вважає, що запропоноване встановлення для погашення заборгованості цільової надбавки до тарифу на розподіл електричної енергії місцевими (локальними) електромережами операторам системи розподілу, яке матиме безпосередній вплив на ціну електричної енергії для населення, може призвести не до погашення заборгованості, на що очікує суб’єкт права законодавчої ініціативи, а до її збільшення, оскільки зазвичай наслідком зростання ціни для населення є зменшення рівня відповідних платежів. Крім цього, слід врахувати, що такий підхід означатиме перекладення обов’язку з погашення накопиченої заборгованості, в тому числі недобросовісними суб’єктами господарювання, на добросовісних споживачів електроенергії, що видається несправедливим.

Таким чином, надано узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроєкт доцільно повернути суб’єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій.

Однак надані пропозиції та зауваження враховано не було, відтак ГЮУ ВРУ надано наступні зауваження від 16.06.2020[25].

Зокрема щодо положення, відповідно до якого на період дії цього Закону підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії, ГЮУ ВРУ відзначає, що такий нормотворчий підхід не враховує вимог пункту 9 частини першої статті 129 та частини першої статті 129¹ Конституції України, за якими судові рішення є обов'язковими до виконання.

Так, згідно з пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, зокрема, передбачається, що кожен має право на справедливий і відкритий розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.

Відповідно до практики ЄСПЛ виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що передбачає право на справедливий суд.

ЄСПЛ у декількох своїх рішеннях дійшов висновку, що невиконання судового рішення призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права (стаття 8 Конституції України), негативно впливає на авторитет органів законодавчої, виконавчої та судової влади, оскільки в цьому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів осіб і реальне поновлення їхніх порушених прав.

Крім того, ГЮУ ВРУ зазначає, що передбачена законопроєктом пропозиція врегулювання питання погашення (списання) заборгованості групи підприємств паливно-енергетичного комплексу створюються привілейовані умови для конкретних суб'єктів господарювання, що не враховує принципу рівності усіх суб'єктів права власності перед законом, передбаченого частиною четвертою статті 13 Конституції України.

Так само не враховується принцип рівного захисту державою усіх суб'єктів господарювання у положеннях абзацу п'ятого частини другої статті 2 законопроєкту, за яким Регулятор встановлює алгоритм перерахування отриманих оптовим постачальником електричної енергії коштів, що передбачає розподіл цих коштів в повному обсязі між виробниками електричної енергії та ПрАТ «НЕК «Укренерго» пропорційно до обсягів заборгованості, крім виробників електричної енергії з альтернативних джерел енергії, яким погашення заборгованості здійснюється першочергово.

Слід відзначити, що і зазначені зауваження, надані ГЮУ ВРУ, не знайшли свого відображення в ухваленому Верховною Радою України Законі № 719-IX.

---

[25] Проєкт Закону про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії. Зауваження Головного юридичного управління від 16.06.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2386&skl=10. Дата звернення: 15.06.2021.

§2. МОРАТОРІЇ НА ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВИХ ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА

З введенням в дію 21 жовтня 2019 року Кодексу України з процедур банкрутства (далі – Кодекс) в Україні запроваджено нові правила корпоративного банкрутства. Заборон чи обмежень на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, Кодекс не містив, за виключенням банкрутства казенних підприємств, а в подальшому і бюджетних установ.

Заборони та обмеження на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків були запроваджені вже після введення в дію Кодексу, та містяться як в самому Кодексі так і в інших законодавчих актах України. Відтак чіткої консолідації таких заборон в одному нормативно-правовому акті не має.

Таким чином на сьогодні державні підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків щодо яких законодавством України встановлено заборони на застосування судових процедур банкрутства, умовно можна розділити на дві групи:

- підприємства щодо яких неможливо відкрити провадження у справі про банкрутство;
- підприємства щодо яких допускається відкриття провадження у справі про банкрутство, але неможливо застосувати судові процедури санації та ліквідації[26].

Група мораторіїв, якими встановлено заборону на застосування судової процедури санації та ліквідації, а також група мораторіїв, якими встановлено заборону на відкриття провадження у справі про банкрутство підприємств, наведено у додатку 2 до моніторингового звіту.

А. Підприємства, щодо яких неможливо відкрити провадження у справі про банкрутство:

1. *Підприємства, щодо банкрутства яких встановлено заборони, передбачені Кодексом України з процедур банкрутства:*

Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз» - справи про банкрутство не порушуються до 31 грудня 2022 року, а порушені провадження

[26] Практичні проблеми банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, Володимир Погребняк к.ю.н., суддя – секретар судової палати для розгляду справ про банкрутство Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду - https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezentatsija_Pogrebnjak_02_07_2020.pdf

підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника [27];

Теплопостачальні та теплогенеруючі організації та підприємства централізованого водопостачання і водовідведення - господарський суд відмовляє у відкритті провадження у справі про банкрутство, якщо боржника включено до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості[28];

Всі підприємства на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19 - тимчасово, на період дії карантину протягом 90 днів з дня скасування карантину:

не допускається відкриття проваджень у справах про банкрутство боржників - юридичних осіб за заявою кредиторів за вимогами до боржника, що виникли з 12 березня 2020 року;

продовжується місячний строк, для звернення боржника до господарського суду із заявою про відкриття провадження у справі, якщо боржник доведе, що неможливість дотримання місячного строку була спричинена поширенням коронавірусної хвороби[29];

2. *Підприємства, щодо банкрутства яких встановлено заборони, передбачені спеціальними законами:*

Державні вугледобувні підприємства – справи про банкрутство не порушуються до 1 січня 2022 року. Провадження у справах про банкрутство порушені до дня набрання чинності цим Законом, підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника[30];

Державні підприємства трубопровідного транспорту, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» – щодо державних підприємств не може бути порушено справу про банкрутство[31];

---

[27] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» від 19.12.2019 № 399-IX. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/399-20#Text

[28] Закон України «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства» від 05.06.2020 № 686-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-20#n12

[29] Закон України «Про внесення зміни до Кодексу України з процедур банкрутства щодо недопущення зловживань у сфері банкрутства на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19» від 18.06.2020 № 728-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-20#n5

[30] Закон України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» від 13.04.2017 № 2021-VIII; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2021-19#Text

[31] Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 № 192/96-ВР; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/96-%D0%B2%D1%80#Text

Підприємства паливно-енергетичного комплексу – внесення підприємства до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості є підставою для повернення господарським судом без розгляду заяви про порушення провадження у справі про банкрутство[32];

Державне підприємство «Енергоринок» – господарський суд приймає рішення про закриття провадження у справі про банкрутство, в якій боржником є оптовий постачальник електричної енергії. До закінчення процедури погашення заборгованості господарським судом не розглядаються заяви про порушення справи про банкрутство оптового постачальника електричної енергії[33];

3. *Підприємства, щодо банкрутства яких встановлені заборони, пов'язані з їх приватизацією:*

Вугледобувні підприємства – з моменту прийняття рішення про приватизацію підприємства до моменту завершення приватизації встановлюються мораторій на порушення справ про банкрутство і на строк до 3 років з моменту завершення приватизації[34];

Державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі – справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до її завершення. Провадження у справах про банкрутство таких підприємств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника. Такі справи про банкрутство, не можуть порушуватися протягом 1 року з дня завершення приватизації[35].

Б. Підприємства, щодо яких допускається відкриття провадження у справі про банкрутство, але неможливо застосувати судові процедури санації та ліквідації:

Державні підприємства, які відповідно до закону не підлягають приватизації – до державних підприємств, які відповідно до закону не

---

[32] Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23.06.2005 № 2711-IV; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2711-15#Text

[33] Закон України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17.06.2020 № 719-IX, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-20#Text

[34] Закон України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» від 12.04.2012 № 4650-VI; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4650-17#Text

[35] Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text

підлягають приватизації, вказані процедури застосовуються в частині санації чи ліквідації лише після виключення їх з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації[36];

Державні підприємства, у тому числі казенні підприємства, або акціонерні товариства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків – у справах про банкрутство державних підприємств, у тому числі казенних підприємств, або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, не застосовуються судова процедура санації та судова процедура ліквідації, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника, протягом 3 років з дня набрання чинності цим Законом. Під час процедури санації нерухоме майно таких підприємств може бути відчужене лише у випадках, передбачених планом санації, погодженим з органом (суб'єктом), уповноваженим управляти державним майном)[37].

За результатами аналізу причин запровадження мораторіїв, останні вводяться для підтримки суб'єктів-боржників, які мають певну суспільну цінність. Необхідність їх введення пояснюється міркуваннями захисту економічної безпеки держави та соціальною спрямованістю вітчизняної економіки. Безсумнівно, забезпечення економічного суверенітету та добробуту громадян – головні функції держави. Однак погодитися з вирішенням цих проблем шляхом запровадження численних мораторіїв не можна.

По-перше, запровадження мораторіїв унеможливлює примусове виконання майнових зобов'язань, у тому числі – встановлених у судових рішеннях. Встановлення цього режиму суперечить Конституції України, яка гарантує захист прав у судовому порядку, вказує, що судові рішення обов'язкові до виконання на всій території країни, та визначає, що конституційні права не можуть бути обмежені. Це суперечить й Конвенції, яка передбачає право на розгляд справи і її виконання упродовж розумного строку.

По-друге, запровадження мораторіїв порушує принцип рівності всіх суб'єктів права власності та господарювання, оскільки діють різні правила щодо примусового виконання майнових зобов'язань, у тому числі встановлених в судових рішеннях, залежно від форми власності боржника чи галузевої належності. Це шкідливо для економіки. До того ж, такий антиринковий підхід суперечить Конституції України. Вона вказує, що всі суб'єкти права власності рівні перед законом, і суб'єктам підприємницької діяльності недержавної форми власності гарантується можливість на рівних конкурувати з державними підприємствами. Запроваджуючи такі мораторії, законодавець мусить чітко визначати, як держава та інші засновники чи учасники підприємств-боржників повинні відповідати за зобов'язаннями цих підприємств перед їх кредиторами в період дії мораторію. Відповідного механізму закони, якими запроваджуються мораторії, не містять.

---

[36] Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

[37] Закон України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02.10.2019 № 145-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20#Text

По-третє, запровадження мораторіїв шкідливе для самих підприємств. Це суперечить їх економічним інтересам та економічним інтересам держави. Загалом, слід констатувати низьку ефективність мораторіїв. Їх тривале застосування не вплинуло позитивно на стан відповідних підприємств. Вбачається, що позитивний ефект можливий лише за умови реформування окремих галузей та всієї економіки України[38].

Таким чином, мораторії вводяться державою з метою у такий спосіб вирішити проблему з боргами державних підприємств, надавши підприємствам-боржникам час на вихід зі скрутного фінансового становища без ризику втратити контроль над таким боржником, можливість зберегти активи і господарську діяльність підприємств, пошуку додаткового фінансування та реструктуризації заборгованості.

Однак із запровадженням мораторію не вирішується основна проблема – проблема відсутності належного фінансування діяльності таких підприємств. Підприємство фактично «завмирає» в стані неплатоспроможності, до такого боржника неможливо застосувати ефективну судову процедуру санації, власник майна – держава не надає такому підприємству фінансової допомоги в розмірі, достатньому для погашення грошових зобов'язань боржника перед кредиторами. Як наслідок це не призводить ані до відновлення платоспроможності підприємства, ані до погашення боргів, а навпаки до їх нарощування та погіршення майнового стану боржника.

Тому мораторій - це лише відстрочка банкрутства підприємства-боржника, що надає їм можливість користуватися мораторієм лише як приводом не виконувати свої грошові зобов'язання перед кредиторами, оскільки кредитори не можуть порушити процедуру банкрутства через дію мораторію.

Поряд з тим, варто враховувати, що банкрутство є невід'ємним елементом ринкової економіки, головна функція якого – звільнення ринку від неефективних, непрацюючих підприємств та залишення лише тих, які можуть бути діючими та рентабельними. А відтак існують лише дві причини, за якими банкрутство залишається єдиним виходом для підприємства-боржника - це низькоякісне управління таким підприємством або відсутній попит на його продукцію. Тому в даних випадках може мати місце або санація підприємства або його ліквідація.

Аналіз мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації та на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків слід розглядати в комплексі.

Згідно з частиною третьою статті 214 ГК України – процедури щодо неплатоспроможних боржників, передбачені цим Кодексом, не застосовуються

[38] Ніколаєв І., Авторгов А. «Мораторій один не для всіх» // Економічна правда. – 2015. Режим доступу: https://www.epravda.com.ua/publications/2015/08/6/553594/

до казенних підприємств. До державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації, вказані процедури застосовуються в частині санації чи ліквідації лише після виключення їх у встановленому порядку з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації.

Внаслідок законодавчих змін у сфері приватизації, пов'язаних з прийняттям Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02 жовтня 2019 року № 145-IX, та направлених на зменшення частки державної власності в структурі національної економіки через зменшення кількості державних підприємств шляхом приватизації, виникли прогалини правового регулювання банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, оскільки цим же Законом було введено мораторій на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств, а саме – судових процедур санації та ліквідації, а також введено мораторій на відкриття виконавчих проваджень відносно таких боржників.

В обґрунтування необхідності прийняття вказаного закону у пояснювальній записці зазначалось, що Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», містить інформацію, яка втратила актуальність в частині найменувань органів державного управління та підприємств, а також не містить підстав для включення їх до переліків, затверджених цим Законом.

Проте при прийнятті Закону № 145-IX не враховано, не спрогнозовано правових та соціально-економічних наслідків та впливу на інші сфери правового регулювання та на державу в цілому.

Після прийняття Закону № 145-IX до Конституційного Суду України внесено конституційне подання 51 народного депутата України[39] № 3/6991 (19) від 13.11.2019 стосовно неконституційності положень прийнятого Закону № 145-IX, оскільки він не узгоджується зокрема, з положеннями частини п'ятої статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»[40].

Із змісту цих положень безпосередньо випливає, що визначене частиною другою статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» коло об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації, не є вичерпним, і одночасно з цим Законом повинен існувати й затверджений Верховною Радою України Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

Зважаючи на це, прийняття Закону № 145-IX призвело до недостатньої правової визначеності у питанні щодо заборони або допустимості приватизації

---

[39] https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_6991.pdf

[40] Ухвалою колегії суддів Конституційного суду України відкрито конституційне провадження у справі. Справа розглядається Великою палатою Суду з 19.12.2019; https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-podannya

окремих об'єктів права державної власності. Зокрема, з прийняттям цього Закону виникли умови, за яких не виключається можливість прийняття органами виконавчої влади рішень про приватизацію об'єктів державної власності, які не зазначені у частині другій статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», але могли б і мали бути внесені до затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, як це передбачено частиною п'ятою статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Отже, наведене дає підстави вважати, що Закон № 145-IX суперечить принципу юридичної визначеності, який становить один із основних елементів закріпленого статтею 8 Конституції України принципу верховенства права і передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуацій і правових відносин[41].

Поряд з цим до Конституційного суду України внесено конституційне подання Верховного Суду № 4/460 (20) від 25.09.2020 щодо перевірки відповідності Конституції України (конституційності) пункту 3 розділу III «Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 145-IX, мотивуючи тим, даний пункт містить норми, сутність і практична реалізація яких, на переконання Пленуму Верховного Суду, не відповідають Конституції України, оскільки очевидним є втручання держави в охоронюване Конституцією України право особи бути захищеною в суді (через неможливість виконання ухвалених судових рішень)[42].

Обов'язком держави є забезпечення виконання остаточного судового рішення однак, пунктом 3 розділу III Прикінцеві та перехідні положення» Закону № 145 заборонено вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження щодо об'єктів права державної власності, які на день набрання чинності цим Законом були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Це, на думку Пленуму Верховного Суду, обмежує конституційне право особи на судовий захист та порушує конституційні гарантії щодо обов'язковості судового рішення[43].

На цей час вищезазначені конституційні подання перебувають на розгляді Конституційного Суду України і рішення у відповідних справах ще не прийнято.

Згідно з пунктами 2 та 3 розділу III «Прикінцевих та перехідних положень» Закону № 145-IX установлено, що у справах про банкрутство державних підприємств, у тому числі казенних підприємств, або акціонерних товариств, у

---

[41] Другі наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова (м. Київ, 3 липня 2020 р.). Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України; ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України», 2020. 336 с.; Захарченко А.М. «До питання про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» ст.52-58; режим доступу: http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2020/07/Mamutov-2_Zbirka-03-07-2020.pdf

[42] Ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі; справа розглядається Великою палатою Суду з 17.12.2020; режим доступу: https://ccu.gov.ua/novyna/konstytuciyni-podannya

[43] https://ccu.gov.ua/sites/default/files/4_460.pdf

статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, не застосовуються судова процедура санації, крім тих, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки, та судова процедура ліквідації, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника протягом трьох років з дня набрання чинності цим Законом. Під час процедури санації нерухоме майно таких підприємств може бути відчужене лише у випадках, передбачених планом санації, погодженим з органом (суб'єктом), уповноваженим управляти державним майном.

Таким чином, зважаючи на все вищевикладене, на сьогодні є законодавчо необхідним удосконалення правової регламентації питань, пов'язаних з формуванням та затвердженням переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, вирішення яких суттєво вплине на правове регулювання банкрутства державних підприємств та підприємств у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків та вирішить питання, пов'язане із задоволенням вимог кредиторів через відновлення платоспроможності боржника або через визнання його банкрутом.

Один з проблемних аспектів наразі полягає у тому, що встановлюючи повноваження Верховної Ради України із затвердження зазначеного переліку законодавство не містить чітких вимог стосовно його форми і змістового наповнення. Як наслідок, існує можливість різної інтерпретації того, яким має бути зовнішній вираз такого переліку.

В цьому контексті привертає увагу, що у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України від 01.07.1998 № 9-рп зазначено, зокрема, таке: «Верховна Рада України реалізувала свої повноваження в частині другій статті 5 Закону України «Про приватизацію державного майна», в якому затвердила перелік об'єктів загальнодержавного значення, які не підлягають приватизації». Але поряд із цим згодом Верховною Радою України прийнято окремий Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації», у якому застосовано інший підхід до формування переліку таких об'єктів (з одночасним збереженням чинності статті 5 Закону України «Про приватизацію державного майна»).

Нині чинна редакція статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» містить зазначення на окремі категорії державного майна, яке не підлягає приватизації (частини друга, третя). Врахування за аналогією вищезгаданої позиції, висловленої у рішенні Конституційного Суду України від 01.07.1998 № 9-рп, дає підстави вважати, що у такий спосіб Верховна Рада України затвердила перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (при цьому затверджений таким чином перелік не є вичерпним).

Водночас частиною п'ятою статті 4 цього ж Закону встановлено вимогу про затвердження Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України переліку об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, а

також визначено ознаки об’єктів, що мають увійти до такого переліку, зокрема, з посиланням на частину другу цієї статті.

Розглянутий підхід до викладення нормативного матеріалу заслуговує негативної оцінки, адже таке розпорошене закріплення різних переліків, що змістовно перетинаються між собою, ускладнює сприйняття відповідних норм, створює передумови для неоднозначного їх тлумачення (у співставленні з положеннями пункту 36 частини першої статті 85 Конституції України) і застосування.

У зв’язку з цим вбачається, що більш прийнятним може стати підхід, за яким на рівні Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначатимуться критерії віднесення об’єктів державної власності до таких, що не підлягають приватизації, а також вимоги стосовно форми (в тому числі внутрішньої структури) переліку таких об’єктів. Поряд із цим сформований із додержанням цих критеріїв і вимог вичерпний перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, варто затвердити окремим законом.

Продовжуючи аналіз, необхідно наголосити, що попри наявність певної законодавчої бази на державному рівні дотепер немає єдиної, чіткої й послідовної позиції стосовно доцільності або неприпустимості приватизації тих чи інших об’єктів.

Вбачається за доцільне запровадження правила, згідно з яким прийняттю Верховною Радою України рішення про вилучення кожного окремого об’єкта з переліку об’єктів, які не підлягають приватизації, повинно передувати одержання і оприлюднення відповідного висновку суб’єкта, у сфері управління якого цей об’єкт перебуває, з обґрунтуванням необхідності такого вилучення та його можливих позитивних і негативних соціально-економічних наслідків.

На теперішній час пропоноване правило можна було б закріпити у статті 4 оновленого Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна». Водночас на рівні підзаконного регулювання варто передбачити й конкретні вимоги до порядку підготовки вищезазначеного висновку та його змістовного наповнення (за аналогією з тим, як це передбачено, наприклад, стосовно проведення аналізу впливу регуляторного акта згідно з Методикою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308). Зокрема, підготовлений висновок повинен обов’язково містити зазначення конкретних фактів, які підтверджують, що певний об’єкт державної власності перестав відповідати визначеним законом критеріям віднесення об’єктів державної власності до таких, що не підлягають приватизації.

Реалізація наведених вище пропозицій сприятиме досягненню впорядкованості у вирішенні питань, пов’язаних із формуванням переліку об’єктів державної власності, що не підлягають приватизації, у тому числі певною мірою запобігатиме прийняттю необґрунтованих рішень стосовно

вилучення з цього переліку окремих об'єктів, які доцільно залишити у власності держави[44].

Поряд з цим, на підтримку наведеного, слід зазначити, що Національною економічною стратегією на період до 2030 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179, яка є основою під час розроблення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади планів заходів, проєктів програмних і стратегічних документів, проєктів законів та інших актів законодавства, за напрямом 4 «Управління державною та комунальною власністю» за стратегічною ціллю 1 «Підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за стратегічну реформу управління державною та комунальною власністю» одним з шляхів досягнення цілі визначено перегляд критеріїв віднесення об'єктів державної власності до тих, що не підлягають приватизації; затвердження вичерпного переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації, на основі визначених критеріїв.

За стратегічною ціллю 2 «Зменшення ролі держави та органів місцевого самоврядування як власників суб'єктів господарювання, заснованих на державній та комунальній власності» передбачається, зокрема ліквідація державних підприємств шляхом розв'язання питань накопичення боргів проблемними державними підприємствами; доступу до інформації (установчих, фінансових документів тощо) та посадових осіб державних підприємств; ліквідація або реорганізація усіх нефункціонуючих державних підприємств.

За цільовими індикаторами – 2030, за стратегічною ціллю 2 «Зменшення ролі держави та органів місцевого самоврядування як власників суб'єктів господарювання, заснованих на державній та комунальній власності» передбачається, зокрема:

- ліквідація або реструктуризація 100 відсотків нефункціонуючих державних підприємств;
- формування і затвердження вичерпного переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації;
- приватизація 100 відсотків державних підприємств, не включених до переліку заборонених до приватизації;
- передача в концесію 90 відсотків підприємств, які заборонені для приватизації;
- передача в оренду 100 відсотків нестратегічного або економічно необґрунтованого майна державної та комунальної власності.

---

[44] Другі наукові читання пам'яті академіка В.К. Мамутова (м. Київ, 3 липня 2020 р.). Наук. ред. В.А. Устименко. Київ: НАН України; ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України», 2020. 336 с.; Захарченко А.М. «До питання про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» ст.52-58; режим доступу: http://www.iepd.kiev.ua/wp-content/uploads/2020/07/Mamutov-2_Zbirka-03-07-2020.pdf

При цьому очікується, що досягнення стратегічних цілей дасть змогу змінити підходи до управління державною власністю та забезпечити максимально ефективне її використання шляхом: проведення ліквідації та реструктуризації збиткових та неперспективних державних підприємств, а також забезпечення умов для швидкого, чесного та прозорого процесу приватизації, розвитку державно-приватного партнерства та оренди.

На гостроту проблеми, пов'язаної із встановленням заборон на застосування судових процедур банкрутства, звертають увагу і європейські партнери.

Міжнародними експертами зазначається, що важливою функцією будь-якої держави є надання допомоги суб'єктам господарювання і громадянам, що опинилися у складних фінансових умовах. Суть такої підтримки може відрізнятися: від надання фінансової допомоги до податкових пільг. Встановлюючи частковий або повний мораторій на відкриття проваджень у справах про банкрутство такі заходи не потребують додаткового фінансування з державного бюджету України і на перший погляд видаються досить важливими. Але з точки зору передових європейських практик, жоден мораторій не вирішує проблему і повинен запроваджуватися лише у виняткових випадках.

Банкрутство – це процедура, що пов'язана з грошима, які боржник заборгував перед кредиторами. Такий мораторій без жодних інших заходів означає, що кредитори не отримують свої гроші, а боржник отримає час. Мораторій може використовуватися боржником або іншими зацікавленими сторонами не для тих цілей, які передбачені Кодексом, а щоб отримати мораторій і захиститися від кредиторів[45].

Враховуючи наведене, міжнародні партнери акцентують увагу на тому, що українська влада повинна здійснити подальші кроки, створити умови для належної ринкової економіки та законності за допомогою цих системних довгострокових рішень відповідно до найкращих європейських практик, а саме:

поступового скасування будь-яких мораторіїв парламенту або судів щодо будь-якої категорії остаточних судових рішень або боржників, створення рівних та не дискримінаційних умов для виконання усіма, а також надання дозволу неплатоспроможним компаніям подати заяву та бути реструктуризованими у процесі банкрутства;

сприяння ефективній та дієвій системі примусового виконання, яка супроводжуватиме реформу банкрутства, яка не робить винятків та привілеїв для будь-якого боржника чи кредитора;

складання обґрунтованого переліку критеріїв припинення дії та дієвих планів ліквідації, реструктуризації або приватизації більшості 3 000 державних підприємств, починаючи з системних боржників, які виявили явне порушення свого зобов'язання сплатити борг, включаючи борг, призначений судом;

створення практичного і ефективного механізму та ланцюжку підзвітності для управління державним майном, включаючи державні підприємства.

[45] Матеріали, підготовлені проєктом ЄС «Право-Justice» щодо надання пропозицій з удосконалення законодавства у сфері банкрутства

Встановлення належних та прозорих стандартів управління в компаніях, особливо на державних підприємствах;

перегляд регулювання банківських та інших фінансових послуг, які безпосередньо впливають на верховенство права – зокрема, накопичення не виконавчого боргу та прихованих банкрутств»[46].

Аналіз судових рішень місцевих господарських судів щодо розгляду справ про банкрутство з урахуванням прийнятого Закону № 145-IX, винесених у період з 21.10.2019 по 09.11.2020, засвідчує, що судова практика є різною: як закриття провадження у справі, так і відмова у її закритті, зважаючи на окремі обставини в кожній конкретній судовій справі (детальний огляд судової практики місцевих господарських судів та практики Верховного Суду наведений в розділі «Практика застосування нормативно-правових актів у сфері» у Моніторинговому звіті за 2020 рік [47]).

Судова практика Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду щодо мораторіїв у справах про банкрутство

(більш широкий та детальний огляд судової практики наведений в розділі «Практика застосування нормативно-правових актів у сфері» у Моніторинговому звіті за 2020 рік[48])

Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 10 грудня 2019 року у справі № 906/1290/15[49]

У справі про банкрутство ДП «Червоненський завод продтоварів» провадження тривало понад 3 роки на стадії розпорядження майном. Боржник за цей період не був виключений з переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, що унеможливлювало застосування до нього процедур санації чи ліквідації, не було укладено мирової угоди, в результаті закриття провадження у справі.

Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 12 грудня 2019 року у справі № 923/382/14[50].

ДП «Генічеський виноробний завод» процедура розпорядження майном боржника тривала більш як 4 роки, так само не було укладено мирової угоди. При цьому орган управління майном боржника не надало свого бачення перспектив продовження процедури банкрутства, реальних шляхів укладення

---

[46] Матеріали, підготовлені проєктом ЄС «Право-Justice», щодо надання пропозицій з удосконалення законодавства у сфері банкрутства

[47] http://surl.li/jphu

[48] Звіт про результати моніторингу впровадження та аналізу ефективності прийнятих нормативно-правових актів за 2020 рік, підготовлений Міністерством юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/files/general/2021/01/19/20210119145116-22.pdf.

[49] Постанова КГС ВС від 10.12.2019 у справі № 906/1290/15 . Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86400486

[50] Постанова КГС ВС від 12.12.2019 у справі № 923/382/14. Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/86998950

будь-якої мирової угоди та погашення кредиторської заборгованості. Справу необхідно закрити, якщо закон забороняє суду перейти до судової процедури санації або ліквідації.

Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 07 жовтня 2020 року у справі № 917/1230/15[51]

У справі про банкрутство ДП «Лохвицький спиртовий завод», провадження у справі триває понад 4 роки на стадії розпорядження майном і за цей період, у справі не укладено мирової угоди, чинна редакція Кодексу її не передбачає; норми Закону № 145-IX встановлюють обмеження в застосуванні процедур санації та ліквідації щодо державних підприємств протягом 3 років з дня набрання чинності цим Законом, відтак справа підлягає закриттю.

Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 20 жовтня 2020 року у справі № 916/61/13-г[52]

У справі про банкрутство ДП «ДГ «Новоселівське» СГІ-НЦНС», КГС ВС зазначив, що відповідно до Закону № 145-IX у справах про банкрутство державних підприємств не застосовується судова процедура ліквідації, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника протягом 3 років з дня набрання чинності цим Законом.

Встановлені спеціальним Законом обмеження відносно процедур санації чи ліквідації державних підприємств підлягають застосуванню незалежно від того, на яких стадіях розгляду перебуває справа про банкрутство.

Наслідком виявлення після порушення провадження у справі обставини, з якою закон пов’язує неможливість судового розгляду справи господарським судом, є закриття провадження у справі.

Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 26 лютого 2020 року у справі № 5/31-Б-09[53]

ВАТ «Херсонський бавовняний комбінат» тут застосовуються імперативні вимоги частини п’ятої статті 12 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо припинення (закриття) провадження у таких справах у разі прийняття компетентним органом рішення про приватизацію державного підприємства боржника на будь-якій стадії провадження у справі, незалежно від того, яка судова процедура банкрутства застосовується до боржника і на яких стадіях розгляду перебуває ця справа про банкрутство (розпорядження майном, санація, ліквідація) (постанова від 26 лютого 2020 року у справі № 5/31-Б-09).

---

[51] Постанова КГС ВС від 07.10.2020 у справі № 917/1230/15 . Режим доступу: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92194158

[52] Постанова КГС ВС від 20.10.2020 у справі № 916/61/13-г. Режим доступу: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92556215

[53] Постанова КГС ВС від 26.02.2020 у справі № 5/31-Б-09. Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/88245392

Узагальнюючі висновки судової практики Верховного Суду, слід зазначити:

1. Аналіз наявної сьогодні судової практики Верховного Суду у справах про банкрутство державних підприємств дає можливість дійти висновку, що законодавство України про банкрутство побудоване таким чином, що ліквідація або санація державних підприємств законодавчо є неможливою.

2. Порушені судові справи про банкрутство державних підприємств «зупиняються» на судовій процедурі розпорядження майном, яка всупереч наявному законодавству України тягнеться роками і легітимна мета, на яку направлене законодавство України про банкрутство, не досягається.

3. Судова практика показує, що органи, які є відповідальними за управління державними підприємствами, не займають активної ролі в судових процедурах банкрутства і їх пасивна роль призводить до того, що справи про банкрутство закриваються.

4. У випадку, якщо в силу прямих законодавчих заборон до державного підприємства не можливо застосувати судову процедуру санації або ліквідації, то вважається, що по такій справі відсутній предмет спору, що своїм наслідком має закриття справи.

5. Проведений аналіз судової практики Верховного Суду дає можливість стверджувати, що в результаті недосконалого законодавства України кредитори державних підприємств не мають ефективних інструментів захисту своїх прав в Україні[54].

Практика Європейського суду з прав людини

Рішення ЄСПЛ у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 року[55]*:*

Суд визнає, що мало місце порушення пункту 1 статті 6 Конвенції і статті 1 Першого протоколу, у зв'язку з тривалим невиконанням рішення суду. 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.

Саме на державу покладено обов'язок дбати про те, щоб остаточні рішення, винесені проти її органів, установ чи підприємств, які перебувають у державній власності або контролюються державою, виконувалися відповідно до зазначених вище вимог Конвенції. Держава не може виправдовувати нестачею коштів невиконання судових рішень, винесених проти неї або проти установ чи підприємств, які перебувають в державній власності або контролюються державою. Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо

[54] Аналітичний звіт стосовно банкрутства державних підприємств у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Іванов/Бурмич, підготовлений Русланом Мельниченко, національним експертом Проєкту Ради Європи - https://rm.coe.int/analysis-bankruptcy-burmych-r-melnychenko-nov-2020-ukr-final/1680a06a23

[55] Справа «Юрій Миколайович Іванов проти України». Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479

чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади.

Рішення ЄСПЛ у справі «Бурмич та інші проти України» від 12 жовтня 2017 року[56]*:*

Заяви у цій справі стосуються тривалого невиконання остаточних рішень національних судів. Вони порушують питання, подібні до тих, що були розглянуті у пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України».

У зв'язку з великою кількістю отриманих заяв ЄСПЛ у 2009 році Суд прийняв пілотне рішення у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», зобов'язавши державу Україну вирішити проблему невиконання обов'язкових судових рішень. Оскільки прогресу не було досягнуто, ЄСПЛ у 2017 році ухвалив рішення у справі «Бурмич та інші проти України», яким зобов'язав державу Україну виконати рішення у справі Іванова та знайти довгострокове вирішення проблеми невиконання.

Суд постановив, що справа Іванова стосувалася двох повторюваних проблем: (а) тривалого невиконання остаточних рішень національних судів та (б) відсутності на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим. Ці проблеми лежать в основі порушень Конвенції, встановлених Судом з 2004 року у більш ніж 300 справах щодо України. Справа Іванова продемонструвала, що ці проблеми залишились невирішеними, незважаючи на рішення Суду із чіткими закликами до України вжити належних заходів для вирішення цих питань.

У своєму пілотному рішенні від 15 жовтня 2009 року Суд встановив, що було порушення пункту 1 статті 6 Конвенції та статті 1 Першого протоколу до Конвенції у зв'язку з невиконанням або тривалим виконанням остаточних судових рішень. Суд зазначив, що затримки були спричинені поєднанням певних факторів, таких як брак бюджетних коштів, бездіяльність державних виконавців та недоліки національного законодавства, внаслідок чого пан Іванов та інші заявники, які знаходились у подібній ситуації, не мали можливості домогтися виконання судових рішень. Усі зазначені фактори перебували в межах контролю української влади, і, отже, Україна несе повну відповідальність за таке невиконання. Суд також встановив, що на національному рівні не було засобів юридичного захисту, які б задовольняли вимоги статті 13 Конвенції щодо скарг пана Іванова на невиконання рішення, ухваленого на його користь.

Комітет Міністрів Ради Європи висловлює особливу занепокоєність у зв'язку з тим, що, незважаючи на цілий ряд законодавчих та інших важливих ініціатив, до яких неодноразово приверталася увага Комітету Міністрів, поки що досить мало зроблено для того, щоб подолати існуючу структурну проблему невиконання рішень національних судів та наполегливо рекомендує державним органам України виявити більшу державну відповідальність в досягненні відчутних результатів та визначити як особливий політичний пріоритет дотримання своїх зобов'язань за Конвенцією та виконання рішень

[56] Справа «Бурмич та інші проти України». Режим доступу: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22UKR%22],%22importance%22:[%221%22],%22respondent%22:[%22UKR%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-192193%22]}

Європейського суду, щоб забезпечити повне і вчасне виконання рішень національних судів.

Рішення ЄСПЛ у справі «Сокур проти України» від 26 квітня 2005 року[57]*:*

Держава несе відповідальність за виконання остаточних рішень, якщо чинники, які затримують чи перешкоджають їх повному й вчасному виконанню, перебувають у межах контролю органів влади.

Рішення ЄСПЛ у справах «Лисянський проти України», «Помазаний та Шевченко проти України» від 04 квітня 2006 року[58]*:*

Суд вкотре відзначив, що для держави в цілому чи для конкретного державного підприємства зокрема є неприпустимим виправдовувати невиконання судового рішення відсутністю у них достатніх коштів. Тому Суд одностайно постановив, що було порушено ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Рішення ЄСПЛ у справі «Михайленки та інші проти України» від 30 листопада 2004 року[59]*:*

Суд вкотре відзначив, що частина перша статті 6 Конвенції гарантує кожному право заявляти у суді вимоги, які стосуються його цивільних прав чи обов'язків. Таким чином, зазначене положення втілює право на суд, а право на доступ до суду є одним із його аспектів.

Суд також повторив свій висновок про те, що право позивача на суд було б ілюзорним, якби національні правові системи договірних держав допускали невиконання остаточного судового рішення на шкоду однієї зі сторін спору. Суд вказав, що для держави є неприйнятним пояснювати невиконання судового рішення відсутністю коштів. Затримка виконання рішення може бути виправданою у виняткових випадках, однак вона не повинна порушувати саму сутність права, гарантованого частиною першою статті 6 Конвенції.

Стосовно обставин даної справи Суд відзначив, що держава не повинна була, посилаючись на фінансові труднощі, перешкоджати заявникові скористатися наслідками судового рішення у його справі.

Суд, зрештою, дійшов висновку про те, що державні органи, не вживши необхідних заходів для виконання остаточних судових рішень у справах заявників, позбавили частину першу статті 6 Конвенції будь-якого корисного значення. Відтак мало місце порушення частини першої статті 6 Конвенції. Відсутність у заявників можливості домогтися виконання остаточних судових рішень у їхніх справах протягом тривалого періоду часу (від трьох до семи років

---

[57] Справа «Сокур проти України» . Режим доступу: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20Sokur%20v.%20UKRAINE%20-%20[Ukrainian%20Translation]%20summary%20by%20the%20Lviv%20Laboratory%20of%20Human%20Rights\%22%22],%22itemid%22:[%22001-125155%22]}

[58] Справа «Лисянський проти України»: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_048#Text

[59] Справа «Михайленки та інші проти України». Режим доступу: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22UKR%22],%22importance%22:[%221%22],%22respondent%22:[%22UKR%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-125396%22]}

залежно від справи) є втручанням у право заявників на мирне володіння майном у сенсі частини першої статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Рішення ЄСПЛ у справі «Фукльов проти України» від 07 червня 2005 року[60]*:*

Суд вказав, що затримка у виконанні рішення суду може бути виправдана лише у виняткових обставинах. Втім у будь-якому разі вона не повинна порушувати сутність права, яке захищається частиною першою статті 6 Конвенції. Окрім того, Суд вважає, що держава має позитивне зобов'язання організувати систему виконання судових рішень таким чином, аби вона була ефективною і на рівні законодавства, і на практиці, а також містила гарантії виконання рішень без зволікань.

Суд відзначив, що відповідно до статті 1 Конвенції Договірні Сторони повинні гарантувати «кожному, хто перебуває під їх юрисдикцією, права і свободи визначені ... Конвенцією». Зобов'язання гарантувати ефективне здійснення прав, передбачених у цьому договорі, може породжувати для держави позитивні обов'язки. За відповідних обставин держава не може просто залишатись пасивною і «тоді ... стирається межа між діями та проявами її бездіяльності».

Суд відзначив, що позитивні зобов'язання можуть передбачати обов'язок вчиняти заходи задля захисту права власності особи навіть у випадках, коли має місце юридичний спір між приватними фізичними чи юридичними особами. Це, зокрема, означає, що держави зобов'язані гарантувати дотримання усіх процедур, регламентованих законодавством щодо виконання остаточних судових рішень чи здійснення банкрутства.

На важливості виконання судового рішення також акцентує увагу ЄСПЛ у своїй практиці, зокрема, у рішеннях у справі «Півень проти України», у справі «Агрокомплекс проти України», у справі «Деркач та Палек проти України», у справі «Іммобільяре Саффі» проти Італії», у рішенні по справі «Чіжов проти України».

Науково-дослідні матеріали

Ніколаєв І. Захист прав кредиторів при банкрутстві: історія українських мораторіїв на примусове стягнення боргів[61]

У статті досліджується історія українських мораторіїв на примусове стягнення боргів та їх ефективність у контексті необхідності забезпечення захисту прав кредиторів при банкрутстві та з огляду на необхідність дотримання балансу в захисті прав та інтересів боржника і кредитора. Формальне введення мораторіїв на застосування процедур примусового стягнення боргів, як правило, не дає позитивних економічних результатів, не дозволяє досягти задекларованої

---

[60] Справа «Фукльов проти України». Режим доступу: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22\%22CASE%20OF%20FUKLEV%20v.%20UKRAINE%20-%20[Ukrainian%20Translation]%20summary%20by%20the%20Lviv%20Laboratory%20of%20Human%20Rights\%22%22],%22itemid%22:[%22001-125585%22]}

[61] Ніколаєв І. Захист прав кредиторів при банкрутстві: історія українських мораторіїв на примусове стягнення боргів // Науково-практичний юридичний журнал «Підприємництво, господарство і право». – 2012. - № 3. С. 53-57. Режим доступу:: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2012/03_2012.pdf

в законах про мораторії мети. Для забезпечення ефективного захисту державою свого економічного суверенітету, підвищення добробуту кожної людини та розвитку національної економіки в цілому необхідно застосовувати системні методи державного регулювання економіки. Мораторії вкрай негативно впливають на рівень захищеності прав кредитора при банкрутстві. Слід визнати, що введення мораторію на застосування процедур примусового стягнення боргів – це вимушений засіб, який має використовуватися у виняткових випадках, з метою захисту економічної безпеки держави та суспільства, вводитися виключно на обмежений і нетривалий період часу, має супроводжуватися чітким визначенням шляхів і джерел погашення заборгованості суб'єктів – банкрутів, стосовно примусового виконання зобов'язань яких запроваджується мораторій.

«Попередження загрози банкрутства промислового підприємства»[62]

Банкрутство – невід'ємний елемент ринкової економіки й один з головних факторів ринкової конкуренції. В основу системи банкрутства покладена, перш за все, нормативно-правова база, спрямована не на ліквідацію виробничих потужностей підприємств-боржників, а на їх збереження, відновлення виробництва, забезпечення робочими місцями працюючого населення, збереження великої кількості платників податків, життєздатних клієнтів банківської системи. Основними вимогами до формування механізму попередження загрози банкрутства є системність, інтерактивність, адаптивність та гнучкість, інноваційність, бюджетування (оперативне та стратегічне планування), юридична і соціальна відповідальність вищого менеджменту перед працівниками, споживачами і суспільством, публічність, залучення функціональних антикризових менеджерів, цільова результативна орієнтація, соціально-психологічна підготовленість персоналу, мотивація ентузіазму, терпіння, впевненості. Проте всі зазначені елементи механізму попередження загрози банкрутства є характерними для більшості вітчизняних підприємств.

Ніколаєв І., Авторгов А. «Мораторій один не для всіх» // Економічна правда. – 2015[63].

«Правове регулювання процедур банкрутства у країнах Європейського Союзу»[64]

На основі проведеного аналізу законодавства про банкрутство країн ЄС було запропоновано провести їх класифікацію залежно від значення підприємства-боржника для економіки держави із поділом на дві групи, в яких (1) встановлено рівні засади врегулювання неплатоспроможності для всіх суб'єктів господарювання та відсутні особливі процедури банкрутства для певних категорій боржників та у яких (2) наявні спеціальні правові механізми з метою контролю та максимально можливого збереження діяльності важливих для господарства країни підприємств. Спільним для законодавства європейських

---

[62] Ткаченко А.М., д.е.н., професор зав.кафедрою економіки підприємства Мельничук В.П. Запорізька державна інженерна академія (Ткаченко А.М., Мельничук В.П., 2013). Режим доступу: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_5_170.pdf

[63] Ніколаєв І., Авторгов А. «Мораторій один не для всіх» // Економічна правда. – 2015. Режим доступу: https://www.epravda.com.ua/publications/2015/08/6/553594/

[64] І. В. Булижин // Приватне та публічне право. - 2017. - № 4. - С. 44-48. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2017_4_11:

держав є послідовна реалізація принципу рівності усіх форм власності та рівного правового статусу усіх учасників ринку, незалежно від форми власності.

Національне законодавство про неплатоспроможність потребує узгодження з європейським законодавством у напрямі забезпечення реалізації принципу рівного правового положення усіх суб'єктів господарювання-боржників, незалежно від форм власності та організаційно-правових форм, із рівним застосуванням до них норм законодавства, зокрема, зі зняттям обмежень банкрутства державних підприємств.

Розглянути можливість для України запровадження та адаптації до національних особливостей деяких зарубіжних спеціальних правових засобів та механізмів, які спрямовані на попередження банкрутств, зокрема, удосконалити процедуру санації за прикладом конкордату, актуалізувати медіаційні засади після порушення провадження справи про банкрутство, визнати пріоритетним засобом погашення заборгованості перед кредиторами у разі прийняття рішення про ліквідацію підприємства-боржника його продаж як єдиного майнового комплексу.

Статистичні дані

За даними матеріалами розширеної наради суддів Касаційного господарського суду, апеляційних та місцевих господарських судів, присвяченої річниці введення в дію Кодексу [65] кількісні показники щодо справ про банкрутство, що перебувають у провадженні господарських судів становлять:

Кількість справ про банкрутство		
Усього		**3369**
Відкрито за заявою	кредиторів	2407
	боржників	962
Перебування на стадії судових процедур	Розпорядження майном боржника	406
	мирова угода	46
	санація боржника	154
	ліквідація банкрута	2763

Дані надано господарськими судами (крім Господарського суду Закарпатської області) на запит Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду станом на серпень 2019 року.

[65] Матеріали розширеної наради суддів Касаційного господарського суду, апеляційних та місцевих господарських судів, присвяченої річниці введення в дію Кодексу України з процедур банкрутства[65], кількісні показники щодо справ про банкрутство, що перебувають у провадженні господарських судів. URL: https://www.youtube.com/watch?v=UJNerHY8Jg8&feature=youtu.be.

Переважна більшість справ перебуває на стадії ліквідації банкрута – 2 763 справи, що становить 82 % від загальної кількості справ; на стадії розпорядження майном боржника – 406 справ, або 12 % від загальної кількості справ. Кількість справ, у яких триває процедура санації боржника, становить 154 справи (4,6 %). Припинено провадження у 46 справах (1,4 %) з підстав затвердження судом мирової угоди.

Категорії боржників, особливості банкрутства яких не передбачені положеннями Кодексу, на відміну від Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»:

відсутні боржники 59 справ;

суб'єкти підприємницької діяльності, що мають суспільну, іншу цінність або особливий статус 398 справ;

сільськогосподарські підприємства 121 справа;

боржники, що ліквідуються власником 783 справи;

державні підприємства та підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків 214 справ.

За даними Мінекономіки, відомості які розміщені на порталі державних підприємств України, станом на ІІ квартал 2020 року в Україні налічується 3619 державних підприємств[66] (має бути 3639 = 1297+513+1829 (1829 - це працюючі підприємства).

З них:

1277 не працюючих з яких: 142 банкрутств, 324 ліквідація, 210 реорганізація, 621 немає рішення ЦОВВ (тут помилка, має бути 1297, якщо порахувати разом підприємства, які входять в категорію непрацюючих: 142+324+210+621=1297).

513 знаходяться на непідконтрольній території.

За результатами Моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності, через який забезпечується контроль за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності, який здійснює Мінекономіки, інформація про результати проведення моніторингу **за 9 місяців 2020 року** також складно назвати позитивними. Оцінка ефективності управління здебільшого є негативною або задовільною[67].

---

[66] Портал державних підприємств. Звітна інформація доступна за ІІ квартал 2020 року. URL: https://prozvit.com.ua/. Дата звернення: 17.06.2021. URL: https://prozvit.com.ua/

[67] Офіційний веб-сайт Міністерства економіки України. Інформація про результати проведення єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності за 9 місяців 2020 року. URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=38863fb8-1c29-449e-a18a-6510331144ec&title=InformatsiiaProRezultatiProvedenniadinogoMonitoringuEfektivnostiUpravlinniaObktamiDerzhavnoiVlasnostiZa9-Misiatsiv2020-Roku. Дата звернення: 17.06.2021.

Міжнародний досвід регулювання зазначеного питання

Проєктом ЄС Право-Justice» на запит Міністерства юстиції України були підготовлені та надані рекомендації з вдосконалення законодавства про банкрутство державних підприємств, заснованих на принципах Світового банку.

Вдосконалення законодавства про банкрутство державних підприємств

Принципи Світового банку

Принципи Світового банку для ефективних систем врегулювання неплатоспроможності та захисту прав кредиторів/боржників були розроблені як інструмент, що допомагає країнам в їхніх зусиллях з оцінки та вдосконалення найбільш важливих аспектів законодавства про банкрутство та відповідної інституційної бази. Ефективні, надійні та прозорі системи врегулювання неплатоспроможності та захисту прав кредиторів/боржників мають першорядне значення для забезпечення економічного зростання.

Принципи були спочатку розроблені в 2001 році у відповідь на запит міжнародного співтовариства після фінансової кризи на ринках, що розвиваються, в кінці 1990-х років.

За рекомендаціями Світового банку законодавство з процедур банкрутства повинно бути інтегрованим з системою законодавства та економіки держави.

Світовий Банк акцентує увагу на тому, що система банкрутства має бути узгоджена з системами надання кредиту і системами забезпечення прав (система надання кредиту має підтримуватися механізмами, які забезпечують ефективні, прозорі та надійні методи стягнення заборгованості, у тому числі звернення стягнення і продаж рухомого й нерухомого майна та реалізація або примусове повернення нематеріальних активів, таких як заборгованість третіх осіб перед боржником); системами забезпечення (одним із наріжних каменів сучасної кредитної економіки є можливість володіти майном і вільно передавати майнові права, а також надання кредиторам забезпечувального інтересу щодо таких прав, як засіб отримання доступу до кредитних ресурсів за більш прийнятною вартістю); системами стягнення боргу (сучасна економіка, що базується на кредитних відносинах, вимагає як передбачуваних, прозорих та недорогих ефективних механізмів стягнення за забезпеченими і звичайними вимогами поза процедурами неплатоспроможності, так і здорової системи банкрутства). Ці системи мають бути розроблені таким чином, щоб працювати гармонійно.

У Принципі С 3 зазначається, що до кола осіб, відносно яких може бути відкрите провадження у справі про неплатоспроможність, варто віднести всі підприємства та юридичні особи, в тому числі й державні підприємства.

Якщо деякі категорії боржників вилучаються із переліку потенційних банкрутів, то такі винятки повинні мати обмежений, чітко визначений характер, і їхній статус має бути регламентований окремим законом або спеціальними положеннями закону про неплатоспроможність. Цей принцип пояснює, що такі винятки можливі, але повинні мати обмежений, чітко визначений характер, і їхній статус має бути регламентований окремим законом або спеціальними положеннями закону про неплатоспроможність.

Рекомендації Світового банку

Колишній Закон «Про банкрутство» та чинний Кодекс містять положення, в яких ідеться про те, що державні підприємства не мають права на провадження у справах про неплатоспроможність. Цю ситуацію необхідно змінити шляхом усунення такої дискримінації, або розробивши спеціальні норми, які нададуть можливість врегулювати заборгованість цієї категорії юридичних осіб засобами правового захисту, аналогічні тим, що передбачені законодавством про банкрутство.

Реформування законодавства про банкрутство повинно продовжуватися, і надалі особливу увагу варто приділяти системам, які формально не становлять частину законодавства про банкрутство: процедури примусового виконання, корпоративне право, системи надання кредитів і т. ін.

Відповідно до рекомендації Світового Банку, український законотворець може вдосконалити положення господарського законодавства щодо неформальної (до банкрутної) реструктуризації бізнесу, що опинився в скрутному становищі. У комерційному законодавстві необхідно передбачити засоби заохочення.

На даний момент держава не розробила єдиний підхід до боржників, незалежно від їх форм власності, що відображатиметься на ефективності процедури банкрутства державних підприємств.

Держава: вживає заходів для запобігання банкрутству державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, визначає оптимальні шляхи відновлення їх платоспроможності та координує дії відповідних органів виконавчої влади; з метою запобігання банкрутству може застосовуватися порука.

Насправді, мається на увазі, що держава як власник не зацікавлена у банкрутстві власних підприємств, і загальне призначення положень цього кодексу полягає в тому, щоб врятувати такі підприємства від банкрутства. Загалом, можна помітити, що в українському законодавстві наводяться досить детальні визначення деяких термінів (і таким чином це є досить обмежуючим фактором). У майбутньому в цьому напрямі доведеться докласти багато зусиль, щоб адаптувати законодавство. Наскільки відомо, об’ємне тлумачення, яке забезпечується юристами та судами Німеччини, не є частиною українського правороз уміння[68].

В Німеччині є багато державних підприємств, зазвичай це муніципальні підприємства. Ці підприємства повністю фінансуються за державний кошт. Утім ці підприємства не підпадають під дію жодних мораторіїв, відносини з ними регулюються в звичайному порядку цивільних правовідносин. У випадку винесення судового рішення не на користь таких підприємств, таке судове рішення виконується ними належним чином. З огляду на те, що всі витрати по сплаті фінансових зобов’язань таких компаній/підприємств бере на себе

[68] Матеріали, підготовлені проєктом ЄС «Право-Justic», щодо надання пропозицій з удосконалення законодавства у сфері банкрутства

держава, в Німеччині дуже мало проваджень у справі про банкрутство стосовно державних підприємств[69].

Висновки

За результатами проведених консультацій із ключовими стейкхолдерами сфери, онлайн-зустрічей, отриманих висновків Світового банку, аналітичного звіту стосовно банкрутства державних підприємств у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Іванов/Бурмич, Проєкту Ради Європи, аналізу Проєкту ЄС «Право – Justice», аналізу судової практики Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, пропозицій суддів Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду, практики правозастосування положень законодавства у сфері банкрутства місцевими господарськими судами, можна сформувати наступні висновки.

Проблема потребує комплексного вирішення, що має базуватися на основних принципах:

1. Час – це гроші. Мораторій проблему не вирішує, оскільки з плином часу актив підприємства втрачає свою вартість та цінність, а борги накопичуються;

2. Співвідношення ринкової економіки та правової дійсності. Через запровадження мораторіїв держава не забезпечує правового регулювання виконання грошових зобов'язань;

3. Верховенство права. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Держава забезпечує виконання судового рішення у визначеному законом порядку.

[69] Інформація, отримана за результатами проведеної 31.07.2020 року онлайн-конференції на тему: «Прогалини правового регулювання банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків», організованої Директоратом правосуддя та кримінальної юстиції

РОЗДІЛ ІІ

Моніторинг мораторіїв з метою визначення їх регуляторного впливу на вирішення наявних проблем та на діяльність і права інших осіб

§3. ПРОПОНОВАНА МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ МОРАТОРІЇВ

Чинним законодавством не передбачено порядку визначення регуляторного впливу нормативно-правових актів, крім тих які є регуляторними.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2003 (*далі – Закон № 1160-IV*) державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (*далі – державна регуляторна політика*) – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Регуляторним актом визнається прийнятий уповноваженим регуляторним органом:

нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Згідно із Законом № 1160-IV регуляторним органом є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до

законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Аналіз регуляторного впливу – це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Відстеження результативності регуляторного акта – це заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті.

Відповідно до статей 8 і 10 Закону № 1160-IV постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308[70] затверджено Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методику відстеження результативності регуляторного акта.

Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проєкт якого розроблений регуляторним органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проєкту акта.

Оскільки такий аналіз здійснюється відносно розробленого конкретного проєкту нормативного акту та проводиться до оприлюднення цього проєкту акту, тому методика його здійснення не може бути застосована для визначення впливу мораторіїв.

Методика відстеження результативності регуляторного впливу встановлює вимоги для здійснення такого відстеження. Стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються:

базове відстеження – до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта;

повторне відстеження – через рік після набрання чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, не встановлено більш ранній строк, з метою оцінки ступеня досягнення цим актом визначених цілей;

періодичне відстеження – раз на три роки починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження.

---

[70] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 № 308. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF#Text.

Крім цього, відповідно до статті 10 Закону № 1160-IV виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт, якщо інше не встановлено цим Законом.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта готується регуляторним органом, який прийняв відповідний акт, та не пізніш як у десятиденний строк з дня підписання цього звіту оприлюднюється у визначеному законом порядку.

Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, офіційно оприлюднюються відповідно до Конституції України та інших законодавчих актів.

Отже, можна дійти висновку, що закони, якими впроваджено мораторії на виконання судових рішень, є нормативно-правовими актами, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, а відтак є регуляторними актами, щодо яких має здійснюватися уповноваженим регуляторним органом відстеження його результативності (базове, повторне та періодичне) зі складанням відповідного звіту та його опублікуванням у встановленому законом порядку.

Однак по жодному із нормативних актів, якими прийнято мораторії на виконання судових рішень (усі вони запроваджені законами України), відстеження результативності регуляторного акта уповноваженим регуляторним органом здійснено не було!

Оскільки зазначені закони ухвалено парламентом, тому, відповідно, відстеження результативності регуляторного акта з моменту набрання чинності та в подальшому відповідно до визначеної періодичності має здійснюватися Верховною Радою України.

Таким чином, з урахуванням положень чинного законодавства до повноважень Кабінету Міністрів України не входить відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Верховною Радою України, якими запроваджено мораторії на виконання судових рішень.

У зв'язку з цим пропонується визначити регуляторний вплив мораторіїв на виконання судових рішень за окремо розробленою методикою, яка включатиме:

1) формування переліку суб'єктів та об'єктів впливу, який здійснюють мораторії на виконання судових рішень;

2) здійснення аналізу статистичних даних;

3) визначення наслідків існування мораторіїв на вирішення проблем, у зв'язку з наявністю яких їх запроваджено;

4) встановлення впливу мораторіїв на діяльність і права інших осіб.

§ 4. СУБ'ЄКТИ ТА ОБ'ЄКТИ ВПЛИВУ, ЯКИЙ ЗДІЙСНЮЮТЬ МОРАТОРІЇ НА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

У цьому параграфі виділено:

об'єкти впливу – ті, кого безпосередньо стосуються мораторії, вони є об'єктами впливу державної політики, як правило мають низький або середній рівень впливу на політику та високу зацікавленість (основні стейкхолдери);

суб'єкти впливу – ті, хто безпосередньо приймає рішення або є учасником у процедурі прийняття рішення, може мати середній або високий рівень впливу та низьку чи середню зацікавленість (органи державної влади).

Основні групи стейкхолдерів,
що потерпають від дії мораторіїв, або на яких прямо
чи опосередковано мораторії впливають[71]:

стягувачі (кредитори) за судовими рішеннями, на які поширюється дія мораторіїв;

державні та приватні виконавці, основним обов'язком яких є примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб);

об'єднання правників, що здійснюють представництво сторін (боржників та стягувачів) у судових процесах та на етапі примусового виконання судових рішень (Асоціація приватних виконавців України, Асоціація правників України, Національна асоціація адвокатів України, Асоціація адвокатів України);

Національна асоціація банків України (як представники однієї з найбільшої спільноти стягувачів за судовими рішеннями);

Державне підприємство «СЕТАМ» (здійснює реалізацію майна боржників на електронному аукціоні, чим забезпечує повернення боргу, присудженого на користь стягувача);

Федерація профспілок України (представляє великі групи як стягувачів, зокрема по рішеннях про стягнення боргу по заробітній платі, так і боржників, до прикладу підприємств вугільної галузі, які зазнають опосередкованого негативного впливу дії мораторіїв);

Державний концерн «Укроборонпром» (об'єднує у собі 122 державних підприємства, кожен з яких перебуває під дією одного або декількох мораторіїв, що не дозволяє їм запустити повноцінно процеси діяльності);

[71] Зазначені у переліку заінтересовані сторони наведено у довільному порядку без визначення рівня їхньої зацікавленості та впливу мораторіїв на них.

Акціонерне товариство «Українська залізниця» як акціонерне товариство залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі;

державні підприємства та господарські товариства, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків;

власники земель сільськогосподарського призначення;

громадяни, чиє майно передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті;

фізичні особи, чиє майно є предметом іпотеки та розташоване на території проведення антитерористичної операції;

підприємства, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії;

державні вугледобувні підприємства;

державні підприємства або господарські товариства, пакети акцій (часток) яких включено до переліку об’єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації;

суб'єкти господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення;

підприємства оборонно-промислового комплексу, внесені до переліку об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

підприємства паливно-енергетичного комплексу (ДАТ «Чорноморнафтогаз», ДП «Енергоринок», ПрАТ «НЕК «Укренерго», ДП «Регіональні електричні мережі», ДП «Укрінтеренерго» тощо);

юридичні особи, що є об'єктами права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»;

Проєкт Європейського Союзу «Право-Justice» (сприяє розвитку верховенства права в Україні у відповідності до європейських стандартів та кращого порівнюваного практичного досвіду);

Проєкт Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (надає підтримку Україні у забезпеченні доступного, повного та ефективного правосуддя через виконання рішень, в яких встановлено порушення статті 6 Європейської конвенції з прав людини, в тому числі внаслідок існування мораторіїв).

Органи державної влади[72],
відповідальні за нормотворення, формування та/або реалізацію політики у відповідній сфері, а також правозастосуваня:

Міністерство фінансів України;

Міністерство енергетики України;

Міністерство юстиції України;

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України;

Міністерство розвитку громад та територій України;

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України;

Міністерство інфраструктури України;

Міністерство соціальної політики України;

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України;

Міністерство оборони України;

Національний банк України;

Фонд державного майна України;

Державна інспекція енергетичного нагляду України;

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг;

Верховний Суд;

Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку;

Комітет Верховної Ради України з питань правової політики;

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету;

Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин;

Комітет Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг.

---

[72] Оскільки на сьогодні відсутній єдиний підхід щодо того, чи включати органи державної влади до стейкхолдерів у процесі аналізу та формування державної політики, окремо наводимо їх основний перелік (у довільному порядку без визначення рівня їхньої зацікавленості та сили впливу) для розуміння відповідальності кожного з них за подолання проблеми існування мораторіїв на виконання судових рішень, а також спричинених ними наслідків.

§ 5. АНАЛІЗ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ

У цьому параграфі наводяться статистичні дані, зібрані органами державної виконавчої служби та центральними органами виконавчої влади на запити Міністерства юстиції України з метою аналізу регуляторного впливу мораторіїв на виконання судових рішень на діяльність та права інших осіб, а також статистичні дані, опубліковані органами державної влади на офіційних веб-сайтах, та отримані із загальнодоступних джерел інформації відомості.

Що стосується здійснення збору статистичних даних, в першу чергу варто відзначити, що процес було ускладнено відсутністю законодавчого закріплення збору статичних відомостей стосовно мораторіїв.

Усі суб'єкти господарювання, відокремлені підрозділи юридичних осіб, виділені на окремий баланс, зобов'язані вести первинний (оперативний) облік результатів своєї роботи, складати та подавати відповідно до вимог закону статистичну інформацію та інші дані, визначені законом, а також вести бухгалтерський облік та подавати фінансову звітність згідно із законодавством. Забороняється вимагати від суб'єктів господарювання, відокремлених підрозділів юридичних осіб, виділених на окремий баланс, подання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом (частина восьма статті 19 Господарського кодексу України).

Відтак деякими органами державної влади інформацію надано не було[73] з посиланням на відсутність запитуваної інформації (при цьому здійснення її збору на вимогу Мін’юсту ініційовано не було).

Також перепоною для здійснення якісного аналізу мораторіїв виступило те, що деякими органами державної влади у зазначені в листі Міністерства юстиції України терміни відповіді не надано, а відповіді інших органів державної влади не містили запитуваної інформації або надавалася неповна, часткова, вибіркова інформація без зазначення причин неможливості надання повної.

Крім цього, Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, до сфери управління якого належить значна частина державних підприємств в Україні, яке Планом заходів визначено одним із відповідальних за виконання заходів органом, не було забезпечено подання запитуваних відомостей. Як наслідок, левова частина відомостей у загальній картині щодо кількості суб’єктів, що перебувають під дією мораторіїв, невиконаних сум заборгованостей по рішеннях суду відносно них, а також кількості прибуткових та збиткових підприємств не відображена у наведених статистичних даних.

Тож така ситуація в цілому не сприяла належній підготовці обґрунтованих та достовірних аналітичних відомостей відповідно до вимог Плану заходів. За таких умов, відображений у цьому моніторинговому звіті аналіз підготовлено ґрунтуючись на відомостях, які вдалося отримати.

---

[73] Лист Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 14.05.2021 № 2432-01/27551-03.

Крім цього варто врахувати, що збір наданої інформації здійснювався у письмовій формі шляхом отримання від відповідальних представників органів державної влади зведених відомостей (крім Фонду державного майна України), тобто не в автоматичному режимі.

Окремо зазначимо, що не на усі запити центральних органів державної влади, до відання яких віднесено державні підприємства та товариства, що перебувають під дією мораторіїв, від останніх надійшли відповіді. Тому наявність вказаних факторів також впливає на об'єктивність зібраних даних.

1) Інформація, надана органами державної влади на запити Міністерства юстиції України

Листом Міністерства юстиції України від 12.04.2021 № 3027/11.6.4/26-21 надіслано листи до 25 органів державної влади за списком з проханням звернутися до підвідомчих їм суб'єктів, що сприяють забезпеченню формування та/або реалізації політики у відповідній сфері, та надати Міністерству юстиції, серед іншого, інформацію щодо:

кількості суб'єктів (підприємств, установ, організацій, а також товариств з часткою держави), які належать до сфери управління відповідної установи і підпорядкованих їй територіальних органів та перебувають під дією мораторіїв на виконання рішень судів;

сум їхньої заборгованості за рішеннями судів, що залишаються невиконаними в силу дії мораторіїв на виконання судових рішень;

кількості збиткових суб'єктів і таких, що приносять прибуток, та зазначити суми заборгованості за рішеннями судів щодо них.

У додатку 4 наводиться у зведеному вигляді надана органами державної влади інформація щодо підвідомчих суб'єктів, на яких поширюється дія мораторіїв на виконання судових рішень, з приміткою щодо переліку органів державної влади, по яких:

відсутні суб'єкти, що перебувають під дією мораторіїв, та/або суми заборгованості за рішеннями суду відносно них;

відповідь надходила, однак інформацію надано не було;

відповідь не надходила.

Як бачимо із наданої інформації, лише 138 із 931 прозвітованих суб'єктів з часткою держави перебувають під дією мораторіїв на виконання судових рішень. При цьому половина з них є збитковими.

Варто звернути увагу, що загальна сума боргу по невиконаних через дію мораторіїв рішень судів складає 9,6 мільярдів гривень.

Для прикладу, зазначена сума боргу перевищує річні видатки Державного бюджету України на 2020 рік [74] Міністерству інфраструктури України,

[74] Державний веб-портал бюджету для громадян. Розділ «Бюджет», підрозділ «Видатки», Програмна класифікація за 2020 рік. URL: https://openbudget.gov.ua/national-budget/expenses?class=program&view=table.

Міністерству цифрової трансформації та Міністерству молоді та спорту України разом взяті.

Звичайно ці показники є неточними в силу того, що інформація збиралася і подавалася самими боржниками, через що була надана неповна та не усіма суб'єктами і, як наслідок, органами державної влади.

Однак станом на дату підготовки моніторингового звіту можна з впевненістю стверджувати, що анонсовані показники щодо кількості суб'єктів, на які поширюють свою дію мораторії, відсоток їхньої збитковості, а також суми заборгованостей за рішеннями судів, які залишаються невиконаними через дію мораторіїв, є тією відправною точкою, яка дає загальне розуміння стану справ по цій проблематиці.

2) Інформація, зібрана органами державної виконавчої служби

У контексті визначення регуляторного впливу мораторіїв було проаналізовано два типи відомостей, наданих органами державної виконавчої служби, які відповідно до закону відповідальні за примусове виконання судових рішень, та відображених у:

звіті про роботу органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (крім рішень про стягнення періодичних платежів) у 2020 році (Форма № 1)[75];

інформації щодо статистичних даних по кожному окремому мораторію, що ускладнює чи унеможливлює примусове виконання судових рішень, за 2020 рік, зібраній на запит Міністерства юстиції України за наданою формою.

У додатку 5 наведено узагальнений витяг із вищезазначених відомостей, а додаток 6 містить статистичні дані окремо по кожному з мораторіїв, що ускладнює чи унеможливлює примусове виконання судових рішень, за 2020 рік.

Проаналізувавши отриману інформацію, було сформовано наступні антирейтинги:

Топ-5 мораторіїв за кількістю виконавчих проваджень, що перебували на виконанні у органах ДВС у 2020 році – як виявилося, найбільшу кількість виконавчих проваджень у 2020 році було відкрито щодо боржників – державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків – майже 27 тисяч.

Топ-7 мораторіїв за сумами заборгованості у 2020 році – неочікуваним «лідером» за сумою заборгованості виявився мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції – майже 77 мільярдів гривень боргу є несплаченим у зв'язку з його дією. При цьому такий борг утворився всього по 255 виконавчих провадженнях.

---

[75] Зазначений звіт формується відповідно до Порядку складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2018 № 1979/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0756-18.

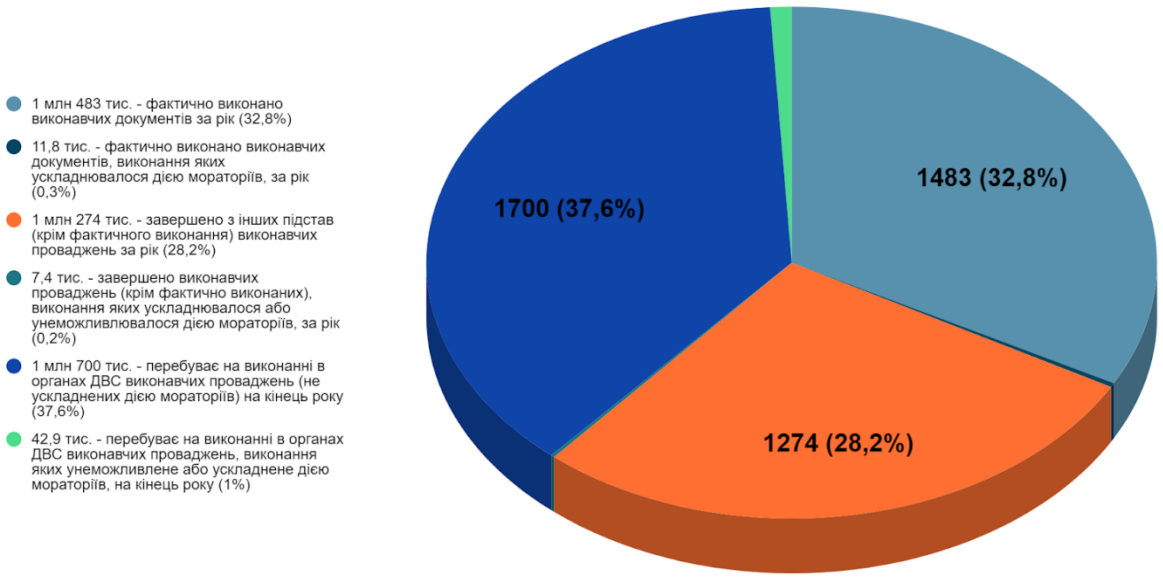
Топ-5 мораторіїв за кількістю виконавчих проваджень, що перебували на виконанні у органах ДВС у 2020 році

№ з/п (згідно переліку)	Назва мораторію	Кількість виконавчих проваджень	Сума боргу
1	Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002)	**26 997**	34 599 573 899
11	Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019)	**12 861**	4 547 444 791
2	Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007)	**9 895**	921 629 648
7	Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017)	**6 251**	14 522 660 427
4	Мораторій на звернення стягнення на майна громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014)	**3 837**	2 559 665 501
	ВСЬОГО:	**62 244**	**144 969 526 217**

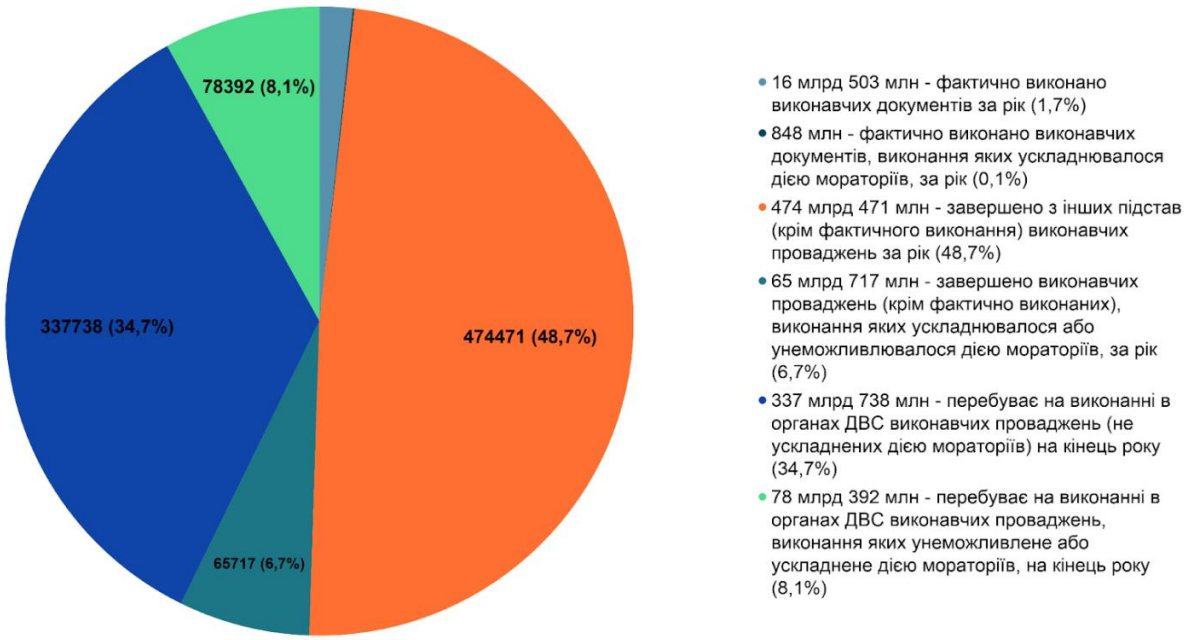
Топ-7 мораторіїв за сумами заборгованості у 2020 році

№ з/п (згідно переліку)	Назва мораторію	Сума боргу	Кількість виконавчих проваджень
5	Мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції (від 15.10.2014)	**76 861 514 731**	255
1	Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002)	**34 599 573 899**	26 997
7	Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017)	**14 522 660 427**	6 251
6	Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016)	**1 074 301 7493**	979
11	Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019)	**4 547 444 791**	12 861
4	Мораторій на звернення стягнення на майна громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014)	**2 559 665 501**	3 837
2	Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007)	**921 629 648**	9 895
	ВСЬОГО:	**144 969 526 217**	**62 244**

Кількість виконавчих проваджень, прийнятих до примусового виконання органами ДВС у 2020 році (тис.)



Суми боргу за виконавчими провадженнями, прийнятими до примусового виконання органами ДВС у 2020 році (млн грн)



Як вбачається із наведених діаграм, у відсотковому відношенні до загальної кількість виконавчих проваджень, що перебували на виконанні у органах ДВС, кількість тих виконавчих проваджень, виконання яких було ускладнене чи унеможливлене дією мораторіїв, є незначною – лише 1,4% від загальної кількості.

Однак сума заборгованості за виконавчими провадженнями, виконання яких було ускладнене або унеможливлене дією мораторіїв у 2020 році, становить 13,8% від загальної суми заборгованості в Україні, з яких:

6,7% від загальної суми боргу – за рік завершено виконавчих проваджень з інших підстав (крім фактичного виконання), по яких виконання ускладнене чи унеможливлене дією мораторіїв;

8,1% від загальної суми боргу – продовжувало перебувати на примусовому виконанні в органах ДВС виконавчих проваджень, виконання яких ускладнене або унеможливлене дією мораторіїв, на кінець року.

3) Інформація, зазначена на офіційних веб-сайтах органів державної влади, а також відображена у загальнодоступних джерелах інформації, в розрізі кожного мораторію (за наявності)

Щодо мораторію на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002)

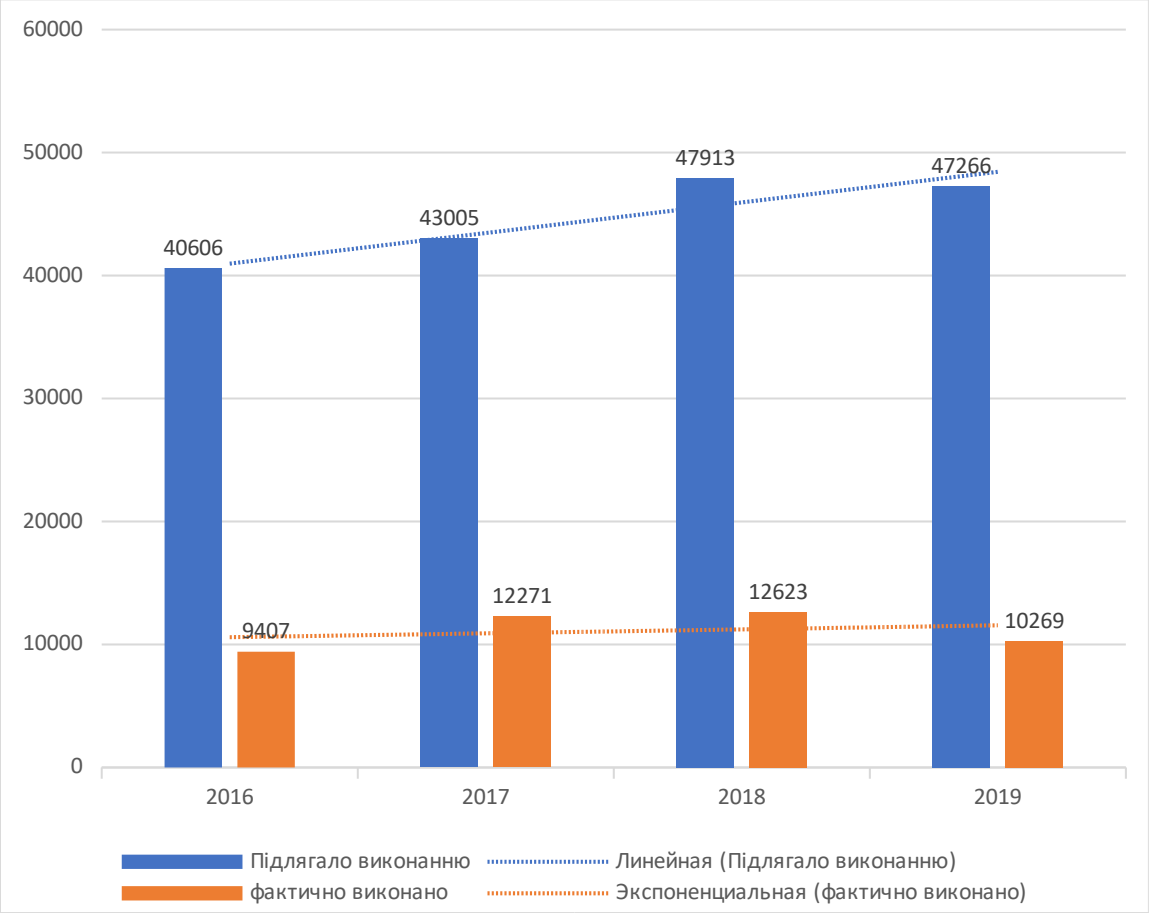
Протягом останніх років кількість виконавчих документів про стягнення боргу з державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків, що були пред'явлені до виконання, в органах державної виконавчої служби лише збільшувалась, як і збільшувався розмір коштів, стягнутих з них державними виконавцями. Про це свідчить статистика, зібрана органами ДВС.

Зокрема, станом на 2016 рік підлягало примусовому виконанню понад 40 тисяч виконавчих документів вказаної категорії про стягнення коштів в сумі майже 22 мільярдів гривень. Вже наприкінці 2019 року підлягало до примусового виконання вказаної категорії виконавчих документів понад 47 тисяч на суму понад 50 мільярдів гривень. Зазначену інформацію наведено у діаграмах, поданих на наступній сторінці.

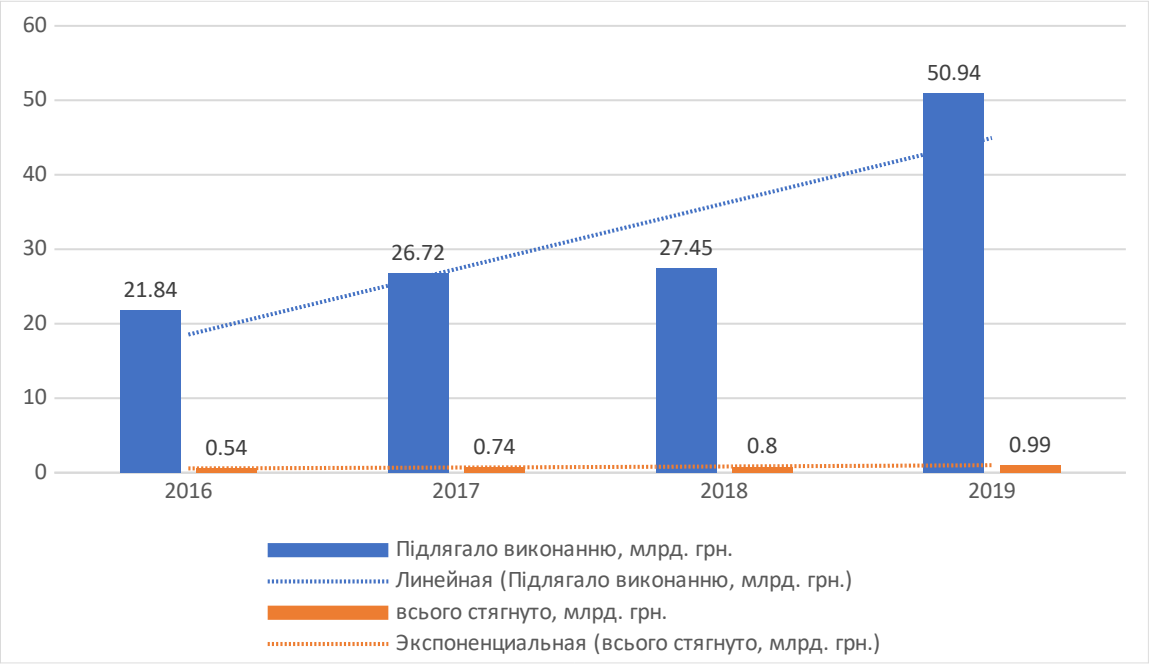
Виконання рішень про стягнення коштів з державних підприємств як правило здійснюється державними виконавцями за рахунок інших заходів, не пов'язаних з примусовою реалізацією їхнього майна, зокрема, за рахунок коштів, стягнутих з рахунків у банках. Однак, якщо на рахунках такого боржника відсутні кошти для повного або часткового погашення заборгованості, виконання таких рішень робиться майже неможливим.

Не дивлячись на збільшення розміру стягнутих сум за 2016-2019 роки, залишок нестягнутої заборгованості невпинно зростає.

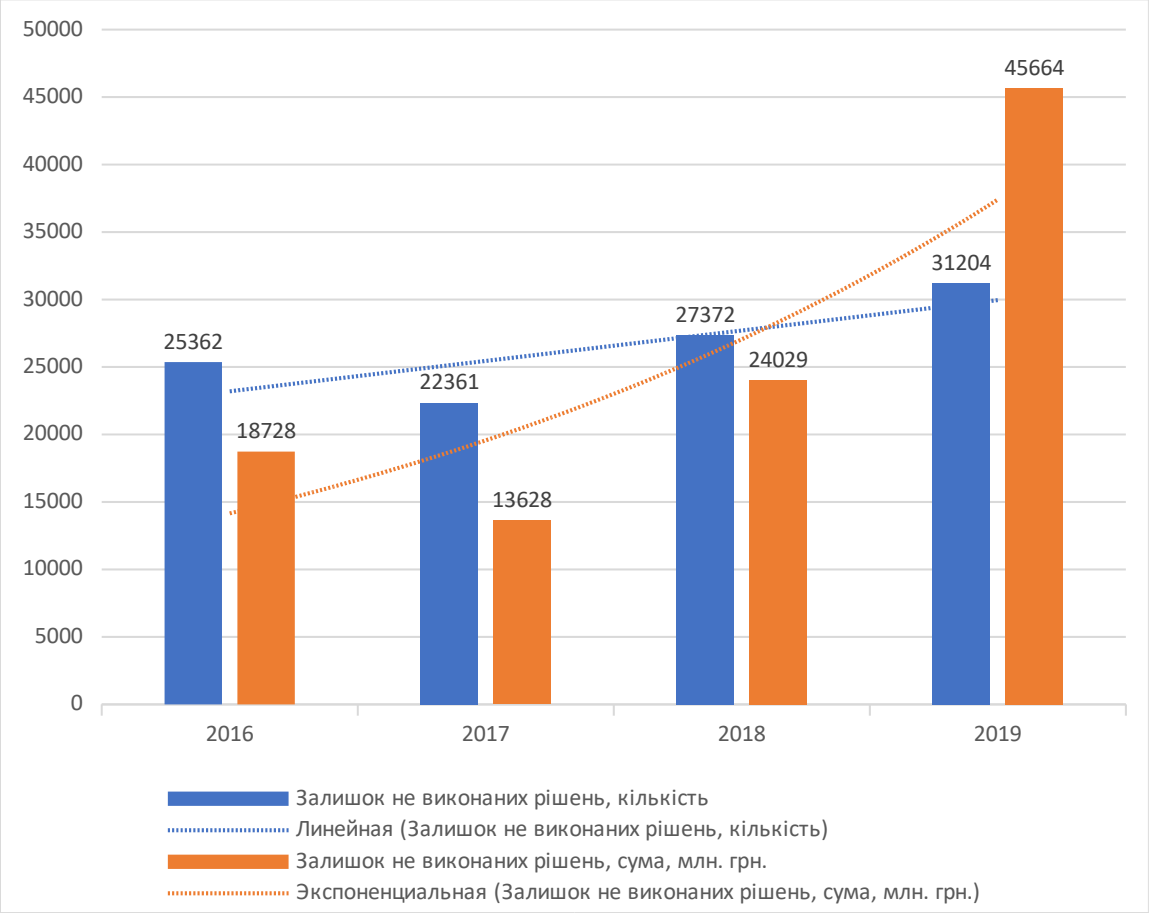
Так, якщо на кінець 2016 року залишилися невиконаними понад 25 тисяч виконавчих документів на суму понад 18 мільярдів гривень, то наприкінці 2019 року невиконаними були понад 31 тисяча виконавчих документів на суму понад 45 мільярдів гривень. Принагідно варто зазначити, що менше 2% від сум, що підлягали до виконання державними виконавцями, було стягнуто на користь стягувачів у 2019 році.



Кількість виконавчих документів, боржниками за якими є державні підприємства та господарські товариства, у статутному капіталі яких частка державної власності становить не менше 25%, що підлягали виконанню органам ДВС протягом 2016-2019 років



Суми за виконавчими документами, боржниками за якими є державні підприємства та господарські товариства, у статутному капіталі яких частка державної власності становить не менше 25%, що підлягали виконанню органам ДВС протягом 2016-2019 років



Залишок невиконаних рішень, боржниками за якими є державні підприємства та господарські товариства, у статутному капіталі яких частка державної власності становить не менше 25%, протягом 2016-2019 років

Щодо мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007)

Як зазначає у своїй презентації керівник відділу Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи Павло Пушкар у презентації[76], відповідно до практики ЄСПЛ у група справ «Зеленчук та Цицюра проти України» (у цих рішеннях Суд дійшов висновку, що держава-відповідач вийшла за межі своєї широкої свободи розсуду в цій сфері мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення та не забезпечила справедливого балансу між загальним інтересом суспільства та майновими правами заявників) налічує близько 70 рішень ЄСПЛ на підставі індивідуальних заяв (та має потенціал до збільшення їхньої кількості, враховуючи кількість мораторіїв на виконання рішень, що діють в Україні).

[76] Презентація керівника відділу Департаменту з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини Генерального директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи Павло Пушкар («Виконання рішень Європейського Суду з прав людини у рішенні у справах Зеленчука і Цицюри: вимоги практики суду та рішень Комітету Міністрів Ради Європи»). – 03.06.2021. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/prezent_Pushkar.pdf

Констатована проблема мораторію має складний системний характер і стосується великої кількості потерпілих (5 млн осіб).

Щодо мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016)

Проаналізуємо фактичний стан справ, пов'язаний із запровадженням мораторію на вчинення виконавчих дій щодо боржників, включених до Реєстру теплопостачальних та теплогенеруючих організацій,підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії (*далі – Реєстр*) відповідно до Закону № 1730-VIII.

Відповідно до відкритих даних з Реєстру, що розміщується на офіційному веб-сайті центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері житлово-комунального господарства – Міністерства розвитку громад та територій України – у травні 2017 року до нього внесено перші підприємства.

Станом на 22.12.2020 до Реєстру включено 239 підприємств, обсяг заборгованості яких складає:

11 млрд 33 млн грн – борг, що підлягає врегулюванню згідно Закону;

7 млрд 140 млн грн – нарахування із сплати пені, штрафних і фінансових санкцій, що утворилися в період до 1 липня 2016 року та підлягають стягненню на підставі рішення суду.

При цьому, починаючи з 2017 року за весь час ведення Реєстру з нього виключено лише одне підприємство у березні 2020 року, за яким обліковувався борг майже 755 млн грн.

Інформація з Реєстру є відкритою та загальнодоступною.[77]

Відповідно до інформації щодо стану реалізації Закону № 1730-VIII[78], опублікованої на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку громад та

---

[77] Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Реєстр теплопостачальних та теплогенеруючих організацій,підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії. Реєстр_станом на 22.12.2020. URL: https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/reyestr-reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/. Дата звернення: 15.06.2021.

[78] Офіційний веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Стан реалізації Закону 1730 на 01.12.2020. URL: https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/rozyasnennya/stan-realizacziyi-zakonu-1730-na-01-12-2020/. Дата звернення: 15.06.2021.

територій України, станом на 01.12.2020 із 238 підприємств, що перебувають у Реєстрі, мають заборгованість з різниці в тарифах 215 підприємств.

Також наведена статистика демонструє, що лише менше половини підприємств, включених до Реєстру, уклали договори щодо реструктуризації заборгованості в розмірі лише 1/4 частини сум від загального обсягу кредиторської заборгованості, що підлягає реструктуризації по підприємствах включених до Реєстру.

Крім цього, згідно з наведеною інформацією стан врегулювання заборгованості такий:

врегульованим (списано пені/штрафних санкцій; укладено договори реструктуризації) визнано борг на загальну суму 5,86 млрд грн;

не врегульованим залишається борг на загальну суму 6,4 млрд грн, з яких не підпадає під дію Закону № 1730 заборгованість на суму 3,2 млрд грн.

Оскільки згідно з Законом № 1730-VIII процедура врегулювання заборгованості – це заходи, спрямовані на зменшення, списання та/або реструктуризацію заборгованості шляхом проведення взаєморозрахунків, реструктуризації та списання заборгованості, а також враховуючи прозвітовану Міністерством розвитку громад та територій України інформацію на 2019 рік, вищезазначене може означати, що після трьох років запровадження дії мораторію на примусове виконання рішень вказаної категорії процеси щодо запровадження процедури врегулювання заборгованості згідно Закону № 1730-VIII, запущено менш як на половину. Відповідно, очікувати результату при такому стані прав можна невиправдано довго.

До того ж, примусове виконання рішень цієї категорії органам державної виконавчої служби вкрай невигідно, адже це вимагає безповоротних ресурсних затрат (фінансових, часових тощо) при тому, що (прогнозовано при нинішніх тенденціях врегулювання заборгованості) відновлення вчинення виконавчих дій не відбудеться найближчим часом, а також у зв’язку із забороною стягнення виконавчого збору до Державного бюджету України.

Тим не менш, станом на середину 2020 року в органах державної виконавчої служби вчинення виконавчих дій на підставі пункту 10 статті 34 Закону України «Про виконавче провадження» зупинено у понад 3 тисяч виконавчих документів на загальну суму майже 20 млрд 400 млн грн, в той час як фактично виконано згідно з пунктом 16 статті 39 відповідного закону лише 22 виконавчих документи за весь час запровадження цього мораторію.

Щодо мораторію на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017)

У 2019 році лише 11,4% вугілля було видобуто на державних підприємствах, за вісім місяців 2020-го цей показник знизився до 9,8%. Наразі на підконтрольній уряду території розташовано 11 державних вугледобувних підприємств, які об’єднують 35 шахт.[79]

---

[79] Ольга Полуніна та Сергій Балан. Вугільна реформа: концепція змінилася. / HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG. Київ. Україна (Представництво Фонду імені Гайнріха Бьолля в Україні). [Електронний ресурс] / Рубрика новини // ua.boell.org.

Відповідно до інформації, наданої Міністерством енергетики України, шахтний фонд галузі вкрай застарілий, морально та фізично зношений, що визначає його низьку інвестиційну привабливість. Знос основних фондів складає 61,0 %.

На даний час у підпорядкуванні Міненерго тільки 1 шахта (3,2 %) працює менше 30 років з початку вуглевидобутку. Термін експлуатації 6 шахт (19,4 %) становить від 30 до 50 років, 12 шахт (38,7 %) - 50-70 років, а 10 шахт (38,7 %) - понад 70 років.

Збитки від виробництва товарної продукції становлять 3,2 млрд грн.

Незадовільним залишається рівень розрахунків вугледобувних підприємств, що підпорядковані Міненерго, за спожиту електричну енергію, який у лютому становив 24,3 % загальної вартості. За оперативними даними станом на 28.02.2021 заборгованість вугледобувних підприємств за спожиту електричну енергію (з урахуванням заборгованості за минулі періоди, бездоговірного споживання, пені та штрафів) становить загалом 12, 2 млрд грн.

Щодо мораторію на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії (від 16.07.2020)

Згідно із зазначеними у пояснювальній записці до Закону № 719-IX даними, з початком реформи ринку електричної енергії та переходом на його нову модель залишилися невиконаними мільярдні борги.

Так, станом на 31.08.2019 дебіторська заборгованість ДП «Енергоринок» складає 30,9 млрд грн, кредиторська заборгованість – 28,1 млрд грн.[80]

Найбільша питома вага дебіторської та кредиторської заборгованості ДП «Енергоринок» припадає на державні підприємства, а саме, ДП «Регіональні електричні мережі» – 42%, яке постачає електричну енергію державним вугледобувним підприємствам та ДП НАЕК «Енергоатом» – 42%, яке здійснює виробництво електроенергії на атомних станціях.

Відповідно до даних офіційного веб-сайту підприємства станом на 01.03.2020 дебіторська заборгованість ДП «Енергоринок» складає 30 млрд грн, кредиторська – 27 млрд грн[81]. З того часу статистичні дані не було оновлено. Можна припустити, що вони не зазнали змін.

4) Узагальнюючі статистичні дані

Який стан державних підприємств В Україні? Наразі є 3733 державних підприємства. З них тільки 2300 ще функціонують, але їхні показники діяльності часто незадовільні. Понад 1200 необхідно вже визнати банкрутами та

URL: https://ua.boell.org/uk/2021/01/26/vugilna-reforma-koncepciya-zminilasya. Дата публікації: 26.01.2021. – Дата звернення: 10.06.2021.

[80] Проєкт Закону про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії. Пояснювальна записка від 06.11.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2386&skl=10. Дата звернення: 15.06.2021.

[81] Веб-сайт Державного підприємства «Енергоринок». Погашеня заборгованості. URL: http://www.rc.er.gov.ua/doc.php?f=4925. Дата звернення: 15.06.2021.

ліквідувати. Із загальної кількості близько тисячі були у переліку об'єктів, заборонених до приватизації. Для порівняння: у світі кількість державних підприємств налічує одиниці: США – 3, Австралія – 5, Данія – 11, Фінляндія – 40, Угорщина – 371[82].

Арне Енгельс, арбітражний керуючий (Німеччина) Катілін Попов, приватний виконавець (Болгарія) Довідас Віткаускас, Керівник Проєкту ЄС «Право-Justice» (Литва) у одній з публікацій [83] досліджували питання чи встановила Україна належний баланс між своєю роллю регулятора з одного боку, і постачальника послуг/суб'єкта господарювання – з іншого.

У публікації зазначається, що в Україні існує понад 17 000 державних підприємств (далі – ДП) та муніципальних підприємств. Більше 3 000 з них є урядовими ДП. Порівняймо це число з лише 21 ДП у Данії, 29 – у Нідерландах, 47 – у Фінляндії, 48 – у Литві, 51 – у Франції, 71 – у Німеччині чи 126 – у Польщі за даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), експертно-аналітичного центру країн з розвиненою економікою.

Майже 800 мільярдів гривень становить сума несплаченої за рішенням суду заборгованості в Україні, при цьому значна її частина не сплачується вже близько 10 років і навіть довше. Це становить приблизно 1/4 річного ВВП країни.

Щорічно стягується близько 2,7% від згаданих 800 млрд. грн. Іншими словами, реальний ККД українських судів становить лише 2,7% на рік з точки зору отримання реального результату при вирішенні спорів у судовому порядку. За зворотною логікою, 97,3% зарплат, пенсій та інших вимог законних українських власників та кредиторів, які виграють у суді, не сплачуються на постійній основі. Така ситуація явно не сумісна ні з принципом верховенства права, ні з ефективною системою правосуддя, що підтверджується ЄСПЛ у численних судових рішеннях проти України. Основна відповідальність за несплату зазначених 97,3% боргів лежить на ДП.

Автори публікації акцентують увагу на такому: 9 центів за 1 вкладений євро – на таку суму повернення своїх коштів кредитори можуть розраховувати за результатами провадження у справі про банкрутство (у тому числі реструктуризації) в Україні. Порівняймо це число з майже 90 центами за 1 євро, які стягуються за тих самих обставин у Німеччині, котра демонструє найкращий серед європейських країн результат за цим показником у рейтингу Світового банку Doing Business. За зворотною логікою ця ситуація означає, що будь-яка особа, яка планує вступати у фінансові чи ділові відносини в Україні, повинна враховувати, що при вступі в договірні відносини ризик втратити все становить 91%. Зрозуміло, що надмірна вартість кредитів в Україні через велику відсоткову ставку багато в чому ґрунтується на розумній оцінці цього ризику банківською системою. Крім того, це є головним фактором, що перешкоджає надходженню прямих іноземних інвестицій (ПІІ) до країни.

---

[82] Фонд державного майна України. Про приватизацію. URL: https://privatization.gov.ua/about-us-pro-pryvatyzatsiyu/. Дата звернення: 15.06.2021.

[83] Арне Енгельс, Катілін Попов, Довідас Віткаускас. Алхімія мораторіїв. Дата публікації: 07.08.2020. URL: https://www.pravojustice.eu/post/alhimiya-moratoriyiv. Дата звернення: 17.06.2021.

§ 6. НАСЛІДКИ ІСНУВАННЯ МОРАТОРІЇВ НА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ, У ЗВ'ЯЗКУ З НАЯВНІСТЮ ЯКИХ ЇХ ЗАПРОВАДЖЕНО

Статтями 254, 255 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)[84] передбачено, що сторони визнають важливість:

вільної та неспотвореної конкуренції у торговельних відносинах;

застосування свого відповідного законодавства про конкуренцію у прозорий, своєчасний та недискримінаційний спосіб, поважаючи принципи процесуальної справедливості та права на захист.

Статтею 257 Угоди про асоціацію передбачено, що діяльність державних підприємств та підприємств, яким надані спеціальні або виключні права, не повинна тлумачитися як перешкоджання будь-якій Стороні у створенні чи утриманні державних підприємств, надання підприємствам спеціальних або виключних прав чи збереження таких прав.

Як зазначив керівник Проєкту Європейського Союзу Довідас Віткаускас під час заходу[85], організованого Міністерством юстиції України, мораторії являють собою загальну неадекватність і нечесність економічної структури держави, де приватний сектор дискримінується відносно державного.

Державні підприємства – державні боржники – отримують різного роду привілеї. Такими привілеями є мораторії на виконання рішень. Це правові привілеї, які створюються нечесно для державного сектору та які порушують принципи конкуренції, антимонополії, які Україна підписала в частині її угоди з Євросоюзом та які Україна вже також впроваджує з точки зору свого внутрішнього законодавства у свою правову систему.

Тому пан Довідас закликав не забувати, що без наших спільних спроб [складно] прибрати мораторії, привілеї для державного сектору, зрівняти конкурентні можливості економічної системи: функціонувати і приватному сектору, і державному; не надавати привілеї державним боржникам жодним чином, ні прямим, ні опосередкованим.

Це звісно дуже об'ємні масштабні амбіційні спроби, але без них, на переконання пана Довіаса, без вирішення цих питань ми не просунемося. Тому він закликав працювати разом, адже мораторії і загальна привілейованість державних гравців в економічній системі залишаються серйозною «економічною

---

[84] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом № 1678-VII від 16.09.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

[85] Презентація моніторингового звіту за 2020 рік. Організовано Міністерством юстиції України за підтримки Проєкту Європейського Союзу «Право-Justice». URL: https://www.facebook.com/Pravojusticeukraine/videos/788162721825187. Дата заходу: 25.02.2021.

хворобою» для України. Тому потрібно загальними спільними зусиллями з ними боротися, щоб економічна система була чесною для всіх.

Наприкінці 2018 року відбулися експертні обговорення для побудови діалогу з українськими органами влади на тему виконання рішень ЄСПЛ, учасниками яких були представники профільних українських міністерств, урядових і неурядових установ, судових органів, а також громадських і правозахисних організацій.

Під час цих обговорень експерти зазначали, що ситуація з боргами державних підприємств є характерною для України. Це здебільшого пов'язано з успадкуванням попередньої (пострадянської) центральної та регульованої економічної системи. При цьому, з одного боку, влада визнає своє право власності на ці суб'єкти, але, з іншого боку, не бажає брати на себе всю відповідальність за їхні зобов'язання.

Як наслідок, мораторії вже не слугують своїй первісній меті – цілям захисту інтересів держави. Також вони не допомагають стягнути борги чи визначати пріоритетність їхнього погашення під час провадження у справах про неплатоспроможність. Вони скоріше обтяжує державу новими боргами та ускладнюють ситуацію, аніж забезпечують практично здійсненні рішення[86].

Однак учасники дискусій погодилися з тим, що мораторії слід скасувати, але замість них слід запровадити відповідні охоронні механізми, спрямовані на захист державних інтересів і державної власності на таких підприємствах.

З цього приводу експерти зазначили, що мораторії як такі не заборонені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, але, зважаючи на конкретну ситуацію в Україні, коли інших засобів гарантувати виконання судових рішень немає, такий захід явно стає несумісним.

При цьому, органи державної влади мають право на свій розсуд вводити заборони на обтяження боргами державної власності, але вони мають служити конкретній меті та бути обмеженими в часі. Наприклад, мораторій у справі про банкрутство мусить забезпечувати черговість задоволення вимог кредиторів і діяти лише протягом провадження про неплатоспроможність. Він не має обмежувати або вилучати частину активів із конкурсної маси. Поряд із тим, під час експертної дискусії зазначалося, що питання про мораторії треба вирішувати окремо та терміново.

У грудні 2018 року Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ підготовлено Меморандум[87], що стосується невиконання чи несвоєчасного

---

[86] Звіт за результатами експертних дискусій щодо виконання національних судових рішень у контексті рішень Європейського суду з прав людини «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України», підготовлений Проєктом Ради Європи «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини», – 25 жовтня 2018 року. URL: https://rm.coe.int/expert-report-following-a-series-of-expert-discussions-ukr/16808f2559.

[87] Меморандум, підготовлений Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ (Генеральним директоратом з прав людини та верховенства права Ради Європи), «Справи, розглянуті Комітетом міністрів стосовно невиконання чи несвоєчасного виконання рішень

виконання рішень національних судів в Україні, особлива увага в якому приділена проблемі тих законів, через які запроваджують мораторії.

Як відзначається у Меморандумі, ЄСПЛ неодноразово констатував, що держава є відповідальною за борги підприємств, що належать їй та контролюються її місцевими чи муніципальними органами влади, так само як вона є відповідальною за борги державних підприємств[88,89].

Втім, що стосується приватних боржників, до прикладу зазначених у Реєстрі підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі відшкодування боргів відповідно до Закону від 2005 року «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», то, на думку ЄСПЛ, держава одноосібно є відповідальною за період невиконання рішення на момент перебування боржника в Реєстрі[90].

Те саме стосується приватних комерційних банків, щодо яких Національний банк застосував мораторій на задоволення вимог своїх кредиторів під час процедури банкрутства. Держава також відповідає за період невиконання, коли виконавче провадження було призупинено[91].

Крім того, держава є відповідальною за борги своїх компаній, щодо яких здійснюються процедури банкрутства та ліквідації, які ще не припинилися[92].

Як може здатися на перший погляд, для вирішення проблем, що склалися у державному секторі, парламентом було ухвалено понад десяток законодавчих ініціатив, котрі, однак не призводять до вирішення накоплених проблем, а тільки їх посилюють.

Держава є найбільшим власником активів в Україні. Всього зареєстровано майже 3 500 об'єктів державної власності різної організаційно-правової форми. 40% цих підприємств зупинили роботу, є робочими лише на папері. Кожне третє підприємство є збитковим та виступає потенційним джерелом фіскальних ризиків. Через недостатню якість механізмів контролю та незадовільний рівень

національних судів в Україні (справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» та група справ «Жовнер проти України»)», H/Excel(2018) 2–6 грудня 2018 року. – 20 С.

[88] Справа «Отиченко та Федіщенко проти України», рішення від 12 березня 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_477#Text.

[89] Справа «Нуждяк проти України», рішення від 28 травня 2009 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_773#Text.

[90] «Коношу та Кукіш проти України», рішення від 10 травня 2012 року. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_786#Text.

[91] Справа «Крищук проти України», рішення від 19 лютого 2009 року. URL: https://ips.ligazakon.net/document/SO5701.

[92] Справа «Половой проти України», рішення від 4 жовтня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_192#Text.

прозорості діяльність державних підприємств є джерелом корупційних ризиків та збитків держави[93].

Ці проблеми у діяльності державних підприємств спричинили та з кожним роком посилюють проблему невиконання судових рішень, боржниками за якими є державні підприємства.

Як свідчить практика Фонду державного майна України, лише 10% переданих підприємств ведуть профільну діяльність і генерують хоч якийсь прибуток. У 191 з 420 переданих підприємств фахівці Фонду взагалі не змогли знайти керівників[94].

Крім того, до прикладу стосовно іншого з мораторіїв, показники діяльності державних шахт демонструють, що мораторій, серед іншого, не впливає на вирішення проблем функціонування шахт в Україні[95].

Відповідно до інформації, наданої Міністерством енергетики України, наразі вугільна галузь України потребує невідкладного реформування відповідно до світового тренду декарбонізації та кризових явищ, що виникли на вітчизняному ринку електричної енергії.

Основною проблемою державного сектору вугільної галузі України є хронічна збитковість державних вугледобувних підприємств, що залежать від дотацій з Державного бюджету України.

В переважній більшості ці підприємства забезпечують робочими місцями значну частину населення шахтарських монопрофільних міст та регіонів, а також вносять вагомий внесок в наповнення місцевих бюджетів.

Така збитковість призводить до занепаду державної вугільної галузі та виникнення значної заборгованості із заробітної плати перед шахтарями, що в свою чергу, призводить до загострення соціальної напруженості в трудових колективах та шахтарських регіонах.

Основні причини виникнення зазначеної проблеми:

висока собівартість видобутку рядового вугілля;

відсутність обігових коштів для модернізації підприємств та зношеність основних виробничих фондів;

---

[93] Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Розділ «Діяльність», рубрика «Реформи», блок «Економічний розвиток». – Ефективні державні підприємства. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva. Дата звернення: 15.06.2021.

[94] Любов Величко. «Хто допомагає Дмитру Сенниченку Україну продавати. Дорого і прозоро». / Liga.net. [Електронний ресурс]. URL: https://project.liga.net/projects/sennichenko/. – Дата публікації: 22.03.2021. – Дата звернення: 22.06.2021.

[95] Вугільна галузь в Україні: кількість шахт і рівень видобутку. Аналітичний портал «Слово і діло». / Slovoidilo.ua. [Електронний ресурс]. Дата публікації: 30.04.2020. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/04/30/infografika/ekonomika/vuhilna-haluz-ukrayini-kilkist-shaxt-riven-vydobutku. – Дата звернення: 22.06.2021.

складні гірничо-геологічні умови;

обмеженість капітальних вкладень в попередні роки на відновлення основних фондів;

висока енергоємність виробництва та неефективна система вуглезбагачення;

повільна реструктуризація вугільної галузі;

проблеми з реалізацією вугільної продукції та заборгованість за вже відвантажене вугілля.

Як наслідок, на сьогодні, державні вугледобувні підприємства мають значну кредиторську заборгованість а майже все майно вугледобувних підприємств знаходиться в податковій заставі або під арештом.

Також у відповідь на запит Міністерства юстиції України, надісланий, зокрема, до Фонду державного майна України, надійшли наступні пропозиції виходячи з фактичного стану справ у боржника-державного підприємства.

До прикладу, АТ «Харківобленерго» (*далі – боржник 1*) включено до об'єктів великої приватизації державної власності відповідно до розпорядження КМУ від 16.01.2019 №36-р. Рішеннями судів, які набрали законної сили, з боржника присуджено стягнути заборгованість на користь юридичних осіб, серед яких декілька є найбільшими у своєму регіоні. Загальна сума заборгованості за виконавчими провадженнями, які на даний час зупинені відповідно до пункту 12 частини першої статті 34 Закону України «Про виконавче провадження» складає понад 9,5 млн грн. Водночас існують численні судові рішення, якими з інших боржників (котрі є стягувачами за виконавчими провадженнями про стягнення з боржника 1) присуджено стягнути заборгованість з боржника 2 – понад 4,6 млн грн, боржника 3 – 453 тис грн, боржника 4 – понад 6,5 млн грн тощо.

Крім цього, на даний час у господарських судах різних інстанцій розглядаються справи за позовами боржника 1 до КП «Харківводоканал» про стягнення заборгованості на загальну суму понад 727 млн грн.

Причинами непогашення дебіторської заборгованості боржника 1 є такі:

необґрунтованість тарифів на електричну енергію;

відсутність законодавчо визначеного порядку виділення коштів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у вигляді субвенцій для компенсації різниці в тарифах у 2017 році в сумі понад 5 млрд грн (як шляху врегулювання ситуації щодо необґрунтованості тарифів на електричну енергію);

прийняття рішення про приватизацію щодо частини боржників, у котрих наявна дебіторська заборгованість перед боржником 1, що є підставою для зупинення виконавчих проваджень;

дія інших мораторіїв на виконання судових рішень про стягнення заборгованості з боржників, у котрих існує борг перед боржником 1.

Таким чином, виконання зобов'язань боржника 1 перед власними боржниками (боржники 2, 3 та 4) є можливим та залежить від погашення боргу боржниками, котрі мають дебіторську заборгованість перед боржником 1.

Але враховуючи, що усі великі боржники боржника 1 є або державними підприємствами, або підприємствами комунальної сфери, на які поширюється дія ряду інших мораторіїв на виконання рішень судів, вирішення проблеми погашення заборгованості можливе лише у разі введення процедури взаємозаліку між боржниками.

Як слушно зазначається Уповноваженим у справах Європейського суду з прав людини Іваном Ліщиною[96], рішення [суду] має бути виконаним. Якщо рішення суду не виконуються, тим більше державою, то взагалі судової влади не існує. Однак, Україна не просто не виконувала рішення суду, вона це робила відверто і цинічно, приймаючи спеціальні закони, якими обмежувала можливість виконання проти тих чи інших компаній:

«Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» 2002 року,

«Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» 2005 року;

«Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» 2007 року, який в статті 1 передбачав що: «Тимчасово, до 1 січня 2019 року, підлягають зупиненню виконавчі провадження та заходи примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств… знімаються арешти та заборони відчуження майна у таких виконавчих провадженнях». Ще раз, невиконання судового рішення, з точки зору правової системи «здорової людини» – це нонсенс.

Майнові вимоги, підтверджені судовим рішенням є «майном» в розумінні статті 1 Протоколу 1 до Конвенції та підлягають захисту на ріні із іншими видами власності[97].

Отже, заборона в законі стягувати це майно з тих чи інших підприємств вважається формою експропріації, яка вимагає від держави сплати відповідної компенсації постраждалій стороні, резюмує Уповноважений у справах Європейського суду з прав людини.

Крім цього, ЄСПЛ зазначає, що українське законодавство передбачає дві ситуації, коли виконавче провадження щодо державного підприємства може бути зупинене на невизначений період, без будь-якої можливості для стягувачів оскаржити зупинення чи отримати відшкодування за затримку. По-перше, це провадження у справі про банкрутство… По-друге, є заборона на відчуження майна державних підприємств для виплати їх заборгованостей. Обидві заборони

---

[96] Офіційна сторінка Міністерства юстиції України у соціальній мережі «Facebook». Допис Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини Івана Ліщини. URL: https://www.facebook.com/minjust.official/posts/386765718411778/. Дата публікації: 13.12.2017. – Дата звернення: 22.06.2021.

[97] Справа «Грецькі нафтопереробні заводи «Стрен» та Стратіс Андреадіс проти Греції», рішення від 09 грудня 1994 року. URL: https://taxlink.ua/ua/court/sprava-stran-grik-refayneris-ta-stratis-andreadis-proti-grecii/.

були застосовані у цій справі, і Суд не може заперечувати щодо їх загальної законності. Проте законодавство не надає стягувачу, такому, як заявник, чи державному виконавцю жодної можливості оскаржити такі обмеження у випадку їх довільного чи незаконного застосування. Також не може бути подано ніякого позову про відшкодування шкоди за затримки у виконанні, спричинені такими обмеженнями[98].

Також ЄСПЛ у одній із справ нагадує[99], це що підприємство, без сумніву, є державним. До таких підприємств застосовується Закон України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» 2001 року, який забороняє накладання арешту та продаж основних фондів підприємства. Суд нагадує, що національне законодавство не надає такому кредитору, як заявник, чи державному виконавцю будь-яку можливість для оскарження таких обмежень у випадку зловживання чи невиправданого застосування. Так само вони не можуть вимагати компенсації за затримку у виконанні рішень, пов'язану із застосуванням таких обмежень.

На підставі вищесказаного автор резюмує: коли особи, які контролюють підприємства державної або іншої форми власності лобіюють черговий закон про мораторій на виконання судових рішень – громадяни мають розуміти, що вони намагаються перекласти свої витрати на державний бюджет, тобто на кармани платників податків.

Також під час комітетських слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики [100], що відбулися у грудні 2020 року, народним депутатом України Тарасом Тарасенком розглянуто економічну складову проблем для вирішення питань мораторіїв.

Як зазначено народним депутатом, мораторій на даний час є необхідним, але потрібно вживати відповідальних заходів, дійсно проявляти ініціативу в вирішенні даних питань. Тому що дійсно більшість державних керівників, які керують державними підприємствами, бояться приймати відповідальні рішення, оскільки, турбуються про те, що їх потім будуть звинувачувати в якихось схемах і неефективному управлінні. Але, на жаль, саме ефективне управління може вирішити, тільки ефективне управління державним сектором економіки, може вирішити питання зняття мораторіїв. Оскільки народні депутати відвідували багато підприємств, в яких показано, що зміна керівництвом підходів до ефективного управління дозволяє за три роки вивести підприємство з боргів, тобто фактично відновити його платоспроможність.

Є багато підприємств державного сектору економіки, яких неможливо відновити платоспроможність і їх потрібно ліквідовувати. По статистиці, яка зараз є у Фонду держмайна, близько тисячі підприємств підлягають ліквідації –

---

[98] Справа «Сокур проти України», рішення від 26 квітня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_351#Text.

[99] Справа «Трихліб проти України», рішення від 20 вересня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_409#Text.

[100] Стенограма комітетських слухань Комітету з питань правової політики на тему: «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» від 09 грудня 2020 року. URL: http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/33211.pdf.

це тисяча підприємств, які фактично не приносять прибуток державі, а лише забирають у держави кошти.

З 400 підприємств, які останнім часом передані були до Державного фонду держмайна, у 159 підприємств взагалі немає голів ліквідкомісій, Фонд держмайна зобов'язаний, змушений шукати голів ліквідкомісій і шукати майно. Тобто це не специфічна функція і фактично належний аудит державного майна – ефективне управління, може бути підставою для зняття мораторію.

Серед іншого, народним депутатом наголошено, що наразі на базі комітету сформовано єдину робочу групу, яка буде об'єднувати і виконавче провадження, і банкрутство, і законодавство про колекторів для того, щоб враховувати зняття мораторію стягнення з фізичних осіб, стимулювати розвиток банкрутства фізичних осіб, для того, щоб напрацювати єдину концепцію. Однак на час проведення комітетських слухань єдиної концепції подолання кризи мораторіїв не було.

Отже, тільки напрацювання чіткої карти зняття мораторіїв дозволить нам впровадити зміни ефективні, для того, щоб знову-таки державні управлінці, керівники державних підприємств не боялись здійснювати активні заходи до розвитку державного сектору економіки і ліквідації непрофільних активів, резюмував народний депутат.

Крім того, головуючий слухань Андрій Костін відзначив, що для вирішення таких комплексних питань, як перегляд або скасування мораторію, тут недостатньо рішення уряду – має бути рішення парламенту. Але, саме з цього питання: аналіз цих мораторіїв, їх впливу на урядовому рівні і рекомендації парламенту щодо перегляду скасування деяких мораторіїв – це буде дуже важливий сигнал для парламентарів щодо того, що уряд погоджується з тим, що відповідні мораторії мають бути скасовані, і далі вже приймав відповідне політичне рішення на рівні парламенту.

Таким чином, здійснивши аналіз мораторіїв на виконання судових рішень, можна дійти висновку про те, що на момент їх запровадження не було належним чином досліджено потенційний негативний вплив мораторіїв, а також логічну послідовність щодо наявності прямої залежності наслідків ухвалених рішень стосовно запровадження мораторіїв, в першу чергу, на вирішення проблем кожної з відповідних сфер дії мораторіїв.

Крім цього, можна стверджувати, що держава після ухвалення рішення про запровадження мораторіїв на виконання судових рішень вже не в змозі належним чином контролювати процеси, які викликані дією мораторіїв.

Це позиція підтверджується наступним:

1) законодавчо ухвалені рішення про запровадження мораторіїв сприяють продукуванню та ухваленню все нових рішень про запровадження мораторіїв;

2) рішення про введення в дію мораторію на виконання рішення суду, як правило, законодавчо ухвалюється у формі закону, що складається із декількох статей (від 2 до 5), які за своєю суттю спрямовані на запровадження перепон для процедури примусового виконання судових рішень, котра встановлена Законом України «Про виконавче провадження». Відтак такі зміни мали б розглядатися у комплексі, а не точково і відокремлено від основного контексту;

3) під час запровадження мораторіїв не визначено ключових індикаторів, які б підтверджували чи спростовували досягнення основних цілей мораторіїв, та строків їх виконання. Відтак це дозволяє необґрунтовано необмежену кількість разів продовжувати тривалість дії мораторіїв;

4) стан справ дуже складно, а часто неможливо проконтролювати[101] за рахунок того, що документація обліковується самим боржником або органом державної влади, до сфери управління якого він відноситься (наприклад боржник-державне підприємство). При цьому навіть сам орган державної влади часто не в змозі отримати необхідну інформацію від такого боржника, однак і відповідальність за її ненадання не діє;

5) факт наявності самого мораторію викривляє суть правової держави та підриває її основні принципи, а також порушує засади виконання судових рішень, зокрема розподіл і сплата коштів здійснюється на розсуд боржника всупереч процедурам судочинства (де право розсуду під час ухвалення рішення належить виключно судді) та виконавчого провадження (у якому законом встановлено пропорційність та черговість погашення боргу, що має здійснювати державний чи приватний виконавець);

6) скасувати дію мораторіїв стає все складніше з кожним роком їхньої дії, інколи масштаб проблеми може сприяти формуванню хибного враження, що деякі з мораторіїв уже неможливо скасувати або, що ще гірше, про існування «потреби» у їх наявності.

[101] З цією проблемою зіткнулося Міністерство юстиції України під час збору інформації від центральних органів виконавчої влади стосовно мораторіїв на виконання судових рішень в Україні.

§ 7. ВПЛИВ МОРАТОРІЇВ НА ДІЯЛЬНІСТЬ І ПРАВА ІНШИХ ОСІБ

Відповідно до доповіді Європейської комісії «За демократію через право»[102] до обов'язкових елементів поняття «верховенства права», відноситься, зокрема, юридична визначеність та заборона дискримінації і рівність перед законом.

Принцип юридичної визначеності є істотно важливим для питання довіри до судової системи та верховенства права. Він є істотно важливим також і для плідності бізнесової діяльності, з тим щоб генерувати розвиток та економічний поступ. Аби досягти цієї довіри, держава повинна зробити текст закону легко доступним. Вона також зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю.

Юридична визначеність також вимагає, щоб остаточні рішення судів були виконані. Системи, де існує можливість скасовувати остаточні рішення, не базуючись при цьому на безспірних підставах публічного інтересу, та які допускають невизначеність у часі, несумісні з принципом юридичної визначеності. Юридична визначеність та вищість закону передбачають, що закон застосовано на практиці. Тому надзвичайно важливо ще до прийняття закону оцінити його на предмет придатності його застосування на практиці, а також перевірити a posteriori, чи буде його застосовування ефективним.

Відповідно до доповіді, верховенство права ставить усіх у «загальне підпорядкування» законові. У цьому контексті чітко окреслено поняття формальної рівності — у тому аспекті, що закони, навіть будучи несправедливими на практиці, мають застосовуватись однаково до всіх та запроваджуватись з логічною послідовністю.

Формальна рівність все ж таки є важливим аспектом верховенства права — за умови, що вона допускає нерівний підхід до тієї міри, яка є необхідною для досягнення сутнісної (субстантивної) рівності — та може бути розширена, не шкодячи тому принципові, що лежить в основі заборони дискримінації, який — разом із рівністю перед законом — становить основний і загальний принцип стосовно захисту прав людини.

Рівність перед законом означає, що кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам, і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв.

Як вкотре відзначає у своїх рішеннях Верховний Суд[103], виконання судових рішень є завершальною стадією судового процесу. Саме такий принцип застосовує Європейський суд з прав людини у своїй сталій практиці, зазначаючи, що виконання судових рішень – невід'ємна частина судового процесу, оскільки без цієї стадії судового процесу сам факт прийняття будь-якого рішення суду

---

[102] Доповідь № 512/2009 CDL-AD(2011)003rev («Верховенство права») Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf

[103] Постанова Верховного Суду у справі № 569/13154/20 від 27 січня 2021 року. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/94525074.

втрачає сенс. Саме на цій стадії судового процесу завершується відновлення порушених прав особи.

Згідно із презентацією Національної школи суддів України[104], на важливість належного виконання судового рішення неодноразово наголошував у своїх рішеннях Конституційний Суд України.

Право на судовий захист є конституційною гарантією прав і свобод людини і громадянина, а обов`язкове виконання судових рішень – складовою права на справедливий судовий захист (абзац 5 п.п. 2.1 п. 2 мотивувальної частини рішення від 26 червня 2013 року № 5- рп/2013).

Невід'ємною складовою права кожного на судовий захист є обов'язковість виконання судового рішення. (пункт 2 мотивувальної частини Рішення від 13 грудня 2012 року № 18- рп/2012).

Невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (пункт 3 мотивувальної частини Рішення від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012).

Право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя (абзац 8 п. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 23 листопада 2018 року № 10-р/2018).

Також Конституційний Суд України, взявши до уваги ст. ст. 3, 8, ч. ч. 1, 2 ст. 55, ч. ч. 1, 2 ст. 129-1 Конституції України, свої юридичні позиції щодо визначення виконання судового рішення складовою конституційного права на судовий захист, дійшов висновку, що держава, створюючи належні національні організаційно-правові механізми реалізації права на виконання судового рішення, повинна не лише впроваджувати ефективні системи виконання судових рішень, а й забезпечувати функціонування цих систем у такий спосіб, щоб доступ до них мала кожна особа, на користь якої ухвалене обов`язкове судове рішення, у разі, якщо це рішення не виконується, у тому числі державним органом.

Обов'язковість судового рішення є важливою складовою права особи на справедливий суд, що гарантоване ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та однією з основних засад судочинства, визначених ст. ст. 129, 129-1 Конституції України, ст. ст. 2, 14 КАС України та ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Обов'язковість судового рішення означає, що таке рішення буде виконано своєчасно (у розумні строки), належним чином (у спосіб, визначений судом) та у повному обсязі (у точній відповідності до приписів резолютивної та мотивувальної частини рішення).

---

[104] Презентація «Контроль за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві» Одеського регіонального відділення Національної школи суддів України. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/prezentacija_Bernazuk.pdf. Дата презентації: 01.12.2020.

Як відзначається у аналітичній доповіді «Першопричини невиконання рішень національних судів України» [105] Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова (Центр Разумкова), [106] стихійний перехід до засад ринкової економіки після здобуття Україною незалежності, помилки та зловживання у процесі роздержавлення державних підприємств, запізнення з реалізацією програм санації державних підприємств, застарілі технології, низький рівень менеджменту державними підприємствами призвів до загрози масового вивільнення працівників цих підприємств, банкрутств і соціальних катаклізмів. На цьому тлі запровадження мораторіїв уявлялося засобом забезпечення економічної безпеки, утримання соціальної стабільності на підприємствах державного сектору економіки в умовах стагнації економіки.

Втім за експертними оцінками, законодавство з питань виконання судових рішень переважно стоїть на боці боржника. Йдеться насамперед про широке використання з боку боржників наданих цим Законом легальних форм впливу на процедуру виконання судового рішення (пов'язаних з […] процедурою зупинення стягнення, банкрутством боржника, мораторієм на звернення стягнення на активи боржника, включенням державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що не підлягають приватизації тощо), використання яких призводить до суттєвого затягування процесу виконання судового рішення, робить його малоперспективним або дає можливість ухилитися від його виконання.

На проблему невиконання судових рішень негативно впливає законодавство про запровадження державою мораторіїв на заборону примусового продажу майна державних підприємств. Постійне подовження дії цих мораторіїв через невиконання доручень Уряду з усунення причин, які стали підставою для запровадження цих мораторіїв, було безпідставним. Велика кількість судових рішень на користь громадян України, якими відновлювалися їх права, не були виконані.

Результати дослідження доводять нагальну потребу здійснення комплексного перегляду та доопрацювання чинного законодавства, пов'язаного з процесом ухвалення судових рішень і їх виконанням.

Відтак у найкоротшій перспективі має бути проведено глибинний аналіз причин, що спонукали до запровадження усіх видів мораторіїв на виконання

---

[105] Аналітична доповідь Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова (Центр Разумкова) «Першопричини невиконання рішень національних судів України», журнал «Національна безпека і оборона», № 3-4 (179-180), 2019. – С. 2 – 40.

[106] У підготовці Аналітичної доповіді, крім експертів Центру Разумкова під керівництвом кандидата юридичних наук, професора В.Мусіяки, брали участь: А.Заєць – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, завідувач кафедри загальнотеоретичного правознавства та публічного права НАУКМА; Т.Цувіна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного процесу Національного юридичного університету ім.Я.Мудрого; В.Сущенко – кандидат юридичних наук, доцент, голова правління Експертного центру з прав людини; М.Ціунчик – асистент керівника проєкту В.Мусіяки.

судових рішень, із розробкою національної стратегії з ліквідації таких передумов із поступовим скасуванням відповідних мораторіїв.

Арне Енгельс, арбітражний керуючий (Німеччина) Катілін Попов, приватний виконавець (Болгарія) Довідас Віткаускас, Керівник Проєкту ЄС «Право-Justice» (Литва) у спільній публікації [107] досліджували питання чи встановила Україна належний баланс між своєю роллю регулятора з одного боку, і постачальника послуг/суб'єкта господарювання – з іншого.

Вони висвітлюють, що законодавство та практика в Україні досі не дають чіткої відповіді на питання, чи є боргове зобов'язання, покладене судом, пріоритетним або пільговим стосовно будь-яких інших зовнішніх (заборгованість перед діловими партнерами) або внутрішніх (зарплата працівників) корпоративних зобов'язань, на відміну від багатьох розвинутих країн.

Також автори демонструють. що ситуація з нормативним регулюванням не покращилася з початком кризи Covid-19. Найкраща європейська практика показує, що в умовах пандемії Covid-19 боржник може очікувати на певні тимчасові послаблення або навіть грошову допомогу від держави. Однак жоден з цих заходів не включає в себе звільнення боржника від обов'язку виконувати свої основні зобов'язання за договором або рішенням суду.

Автори публікації констатують, що не покладаючи на боржника зобов'язання сплачувати борг за рішенням суду або звертатися до суду для того, щоб захистити себе від банкрутства у випадках, коли боржник не може платити, держава створює небезпечну ілюзію платоспроможності боржника, яка завдає шкоди всім іншим учасникам ланцюжка економічної діяльності, включаючи партнерів, постачальників, клієнтів, кредиторів і навіть працівників компанії-боржника.

Таким чином, склалася ситуація, за якої законодавчі мораторії зарекомендували себе як ще один спосіб для нечесного боржника в Україні підтримувати ілюзію своєї платоспроможності та не визнавати обмеженість власних ресурсів, що змусило б боржника скорочувати свої витрати, мати обмежений доступ до кредитування та почати жити власним коштом.

Крім того, виникають цілком справедливі питання, чи відповідає будь-який із діючих мораторіїв принципам антимонопольного та конкурентного права ЄС. Надання захищеним мораторіями державним підприємствам більш вигідних бізнес-умов, ніж їхнім конкурентам із приватного сектору, може розглядатися як надання зазначеним державними підприємствам економічних переваг, яких «не було б за звичайних ринкових умов», згідно формулювання Суду Європейського Союзу (Суду ЄС).

Така практика повністю заборонена не лише в Європі – вона суперечить також положенням Закону України про державну допомогу 2014 року. Обмеження державної допомоги також передбачено Угодою про асоціацію Україна-ЄС (стаття 262). Нещодавно затверджена програма ЄС з надання макрофінансової допомоги включає деякі показники, згідно з якими на Україну

---

[107] Арне Енгельс, Катілін Попов, Довідас Віткаускас. Алхімія мораторіїв. Дата публікації: 07.08.2020. URL: https://www.pravojustice.eu/post/alhimiya-moratoriyiv. Дата звернення: 17.06.2021.

покладається зобов'язання прийняти законодавчий акт, який би забезпечував фінансову дисципліну серед державних підприємств – зокрема, шляхом допуску приватних виконавців до стягнення невеликих за обсягом позовних вимог із державних підприємств. Це стало б великим кроком на шляху до більшої відповідальності державних підприємств, – підсумовують автори публікації.

Вплив мораторіїв на діяльність і права інших осіб яскраво демонструє також мораторій на звернення стягнення на майна громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014).

Для кредиторів (банківських установ) мораторій на стягнення майна, наданого як забезпечення за валютними кредитами означає неможливість реалізувати свої права за кредитним договором, отримати кошти надані у кредит та заробити прибуток у вигляді відсотків за таким кредитом.

У свою чергу, неможливість повернути кошти, видані у кредит, впливає на здатність кредитора виконати зобов'язання перед своїми вкладниками, та впливає на показники діяльності банківських установ.

Так заборона на стягнення майна позичальників, які взяли кредит в іноземній валюті та не можуть виконувати взагалі або в повному обсязі свої зобов'язання перед кредитором, «означає, що проблемні борги валютних позичальників не будуть врегульовані, а це 44 тисячі договорів на 29 мільярдів гривень. Це означає, що банки не будуть зацікавлені видавати нові іпотечні кредити», – коментували питання в НБУ»[108].

Також, така ситуація негативно впливає на репутацію України серед іноземних партнерів (в Україні діють багато банківських установ, які належать іноземним банкам, що втратили кошти через існування мораторію), які вже працюють в Україні або тільки думають про відкриття своїх представництв.

До того ж, як відзначає виконавча директорка Незалежної асоціації банків України Олена Коробкова [109], якщо говорити про наслідки запровадження мораторіїв для банківського сектору та економіки України, то наявність обмежень, які унеможливлюють врегулювання проблемної заборгованості, зв'язує можливість банків кредитувати суб'єктів господарювання, що негативно впливає на економічне зростання країни та добробут населення. Простими словами – рятуючи окремі бізнеси, країна втрачає шанси на розвиток.

---

[108] Іпотека від Зеленського: як взяти кредит під 7% та які існують ризики. Дата публікації: 01.03.2021. URL: https://www.epravda.com.ua/publications/2021/03/1/671481/. Дата перегляду: 17.06.2021.

[109] Олена Коробкова: мораторії перешкоджають примусовому виконанню рішень. Інтерв'ю виконавчої директорки Незалежної асоціації банків України Олени Коробкової інформаційному порталу «Банкрутство & Ліквідація». Дата публікації: 21.04.2021. Дата звернення: 22.06.2021. URL: https://bankruptcy-ua.com/articles/16611?fbclid=IwAR02xIgRHRyyncHnLHyJZ8CuWXV9sp9ADhW2V-tNONpsT5U1uD6x11KfMIs.

Як зазначає у статті Юліан Хорунжий [110], член Правління Асоціації правників України, він є противником будь-яких мораторіїв, оскільки вони не розв'язують проблему, а лише «заморожують» її, а також негативно впливають на питання поновлення кредитування в Україні та подальше здешевлення вартості позик.

Також автор статті аналізує ризики, пов'язані із ухваленням чергових законодавчих змін, що стосуються мораторію. Так мораторій розповсюджується і на бізнес-кредити, при чому видані не лише до 2008 року, а й у 2020-му. Це означає, що замість роботи з недобросовісними позичальниками, держава надає їм карт-бланш для ухилення від зобов'язань перед кредиторами.

Крім цього, досвід мораторіїв показує, що наявність в тексті визначення конкретного періоду дії мораторію не означає, що цей період не буде продовжений.

Загалом автор резюмує, що мораторій не відповідає вимогам статті 24 Конституції України, якою визначено, що громадяни мають рівні конституційні права та свободи, є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками.

Тобто, встановлення мораторію на стягнення майна в залежності від валюти видачі кредиту, ставить в нерівне становище валютних позичальників в порівнянні з гривневими позичальниками, які потрапили в скрутне становище у зв'язку з кризою 2008 року.

[110] Юліан Хорунжий. «Ветувати не можна підписати». 4 ризики законопроєкту №3640 про валютні кредити. Офіційний веб-сайт Асоціації правників України. Дата публікації: 06 серпня 2020. URL: https://uba.ua/ukr/news/7760/print/. Дата звернення: 22.06.2021.

РОЗДІЛ ІІІ

Пропозиції щодо доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами

Як було зазначено учасниками консультацій із заінтересованими сторонами, проведених 31.03.2021 Міністерством юстиції України, саме по собі скасування мораторіїв не вирішить проблему невиконання рішень судів, адже заборгованість державних підприємств з попередніх періодів складає понад 5 млрд грн.

Тому є необхідність запровадження альтернативних механізмів виконання рішень. До такого механізму, на переконання представників наукових установ, можна віднести створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів.

Така пропозиція може розглядатися як додаткове джерело вирішення проблеми мораторіїв та невиконання рішень судів. Однак вона не повинна бути єдиною.

При напрацюванні прийнятних шляхів вирішення згаданих проблем потрібно враховувати, що:

- небюджетний фонд має бути додатковим механізмом виплати заборгованості, однак створення фонду не має усувати державу від виконання рішень;
- ставка сплати відрахувань державними підприємствами до цього фонду має бути справедливою для недопущення дискримінації підприємств, враховувати соціальну значимість проблем;
- державні підприємства мають бути усунені від управління цим фондом, управління має бути передано третій незалежній особі;
- процеси у рамках створення фонду мають бути врегульовані таким чином, щоб в подальшому не виникали можливості для корупційних ризиків при наповненні та розподілі коштів.

Крім цього, згаданий механізм має бути концептуально продуманим, щоб був дієвим і не створював негативних наслідків. При цьому варто звернути увагу на:

- черговість задоволення вимог (можна встановити по аналогії з ФГВФО);
- принципи пропорційності і дотримання балансу прав стягувачів;
- ризики неможливості здійснення відрахувань;
- допустимість здійснення виплат у разі відсутності здійснення боржником відрахувань;

- пріоритетність вимог суб'єктів, які претендують на отримання виплат з фонду (за датою виникнення вимог чи рівнем соціальної захищеності);
- безумовність здійснення виплат (чи буде проводитися диференціація за суб'єктним складом, тобто чи всі зможуть отримати виплати, чи будуть певні обмеженні);
- процедуру виконання рішень (хто буде уповноваженим на їх виконання та у якому порядку; хто ініціюватиме їх виконання та у якому порядку; чи повинні бути передумови для задоволення вимог стягувачів; які строки будуть відведені для їх виконання);
- можливість зарахування вимог щодо державного підприємства, яке є боржником у одному виконавчому провадженні, а стягувачем – за іншим.

Надана загальна рекомендація: зважати на всі ризики, щоб отримати бажану мету.

З іншого боку, як було відзначено учасниками обговорень, організованих Міністерством юстиції України 29.04.2021, створення зазначеного вище фонду гарантування не є заходом, який може вирішити існуючі проблеми виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв.

Адже за наявності у державного підприємства коштів, необхідних для виплати відповідних внесків до фонду – доцільним є направлення таких коштів на добровільне виконання судових рішень.

При цьому в разі відсутності у підприємства коштів, новий обов'язок внесення відповідних вкладів до фонду гарантування створить для суб'єктів господарювання, які фінансуються повністю або частково за рахунок державного бюджету, нові боргові фінансові зобов'язання.

Таким чином, вбачаються підстави дійти висновку про те, що складність проблеми наявності значних сум історичної заборгованості державних підприємств не може бути вирішено шляхом утворення та наповнення нового фонду, а тому розробка окремого рішення, зокрема щодо визначення адміністратор фонду, механізм його наповнення, порядку виплат не вбачається доцільним.

Водночас під час згаданих вище консультацій представниками Мінфіну висловлено підтримку ідеї створення позабюджетного фонду, з внесків від якого би виконувалися судові рішення про стягнення боргу з державних підприємств. Однак відзначається, що це містить певні ризики.

Представник проєкту ЄС «Право-Justice» щодо створення небюджетного фонду висловила застереження, що в подальшому можуть бути винесені рішення суду про стягнення коштів із цього фонду, які, в свою чергу, буде складно виконати.

Представник проєкту Ради Європи зазначила, що необхідно сформування бачення, яким чином можливо здійснювати відрахування до недержавного фонду. Втім виникає ряд риторичних питань. Зокрема у разі якщо державне підприємство має кошти, то чому тоді не виконуються рішення суду? Якщо у

боржника нема коштів – з чого тоді здійснювати відрахування з конкретного державного підприємства?

Крім цього, у відповідь на запит Міністерства юстиції України, надісланий, зокрема, до Фонду державного майна України, надійшло зауваження: оскільки мораторій встановлюється законодавцем для вирішення питань, що стосується інтересів держави, наповнення небюджетного фонду коштами підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, буде необґрунтованим фінансовим тягарем для таких підприємств. У відповіді було відзначено, що використання коштів фонду буде важко контролювати, що створить передумови для корупційних зловживань.

Також Міністерством інфраструктури України надано позицію, що сплата внесків до небюджетного фонду в якості гарантування рішень судів державними підприємствами наразі є недоцільним. Невиконання рішень судів підприємствами свідчить про їх неплатоспроможність, коли останнім шляхом виконання рішення суду є звернення стягнення на майно підприємства, але через мораторій це неможливо для певної категорії стягувачів.

Тому додаткова сплата таких внесків підприємствами-боржниками навряд може бути реальною, це додаткове фінансове навантаження на неплатоспроможне підприємство. Крім того, державні підприємства сплачують щорічні внески до державного бюджету від чистого прибутку, тому додаткове фінансове навантаження лише негативно вплине на діяльність підприємства. Шляхом виходу з такої ситуації може бути або надання підтримки підприємствам, у яких є потенційна можливість відновити свою діяльність, залучення на пільгових умовах інвесторів, послаблення фінансового навантаження, або ліквідація неплатоспроможних підприємств і через процедуру банкрутства задоволення вимог стягувачів.

Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України у відповідь на лист Міністерства юстиції також наразі не вбачає доцільності створення небюджетного фонду гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами.

Так, ним зазначається, що створення зазначеного вище фонду гарантування не є заходом, який може вирішити існуючі проблеми виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв. За наявності у державного підприємства коштів, необхідних для виплати відповідних внесків до фонду – доцільним є направлення таких коштів на добровільне виконання судових рішень. При цьому в разі, відсутності у підприємства коштів, обов’язок внесення відповідних вкладів до фонду гарантування створить для суб’єктів господарювання, які фінансуються повністю або частково за рахунок державного бюджету, нові боргові фінансові зобов’язання.

Отже, ключовою перепоною на шляху до виконання рішень судів, боржниками за якими є підприємства, які перебувають під дією мораторіїв, є відсутність фінансової спроможності погасити борги як самим боржником-державним підприємством, так і за рахунок фінансування сплати боргу із державного бюджету.

Тому питання погашення боргів зазначеною категорією боржників потребує подальшого вивчення, аналізу та фахових комунікацій усіх гілок влади.

Така робота має ґрунтуватися на основних принципах демократичної правової держави та практиці ЄСПЛ, зокрема у справі «Шмалько проти України», відповідно до якої орган державної влади не має права посилатися на брак коштів, щоб виправдати невиконання судового рішення про виплату боргу. Невиконання рішення державного суду не може бути виправдане і відсутністю бюджетних видатків.

РОЗДІЛ IV

Пропозиції до зняття (послаблення дії) мораторіїв

§ 8. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗНЯТТЯ (ПОСЛАБЛЕННЯ ДІЇ) МОРАТОРІЇВ НА ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

1. Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002)

Для того, щоб скасувати мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств, необхідно вдосконалити її механізм. Хоча мораторій і спрямований на забезпечення економічної безпеки держави, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захисту інтересів держави під час реалізації майна державних підприємств, про що і зазначено в преамбулі Закону, він встановлений на певний строк, а саме до вдосконалення визначеного законами України механізму примусової реалізації майна.

Механізм примусової реалізації майна під час виконання судових рішень і рішень інших органів передбачений Законом України «Про виконавче провадження» і деталізований у Наказі Міністерства юстиції України від 29.09.2016 № 2831/5 «Про затвердження Порядку реалізації арештованого майна». Він полягає у продажу арештованого майна на електронних торгах у межах процедури виконавчого провадження.

Варто враховувати, що у 2001 році, коли був введений Мораторій, діяв попередній Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 № 606-XIV, який зараз втратив чинність. Він передбачав реалізацію арештованого майна божників не на електронних, а на прилюдних торгах, аукціонах або на комісійних умовах. Прилюдні торги або аукціони проводились спеціалізованими організаціями на підставі договору з органом державної виконавчої служби відповідно до Наказу Міністерства юстиції України від 27.10.1999 № 68/5 «Про затвердження Тимчасового положення про порядок проведення прилюдних торгів з реалізації арештованого нерухомого майна».

Якщо попередній порядок реалізації арештованого майна був, на думку законодавця, не досконалий, що зумовило введення мораторію, то теперішній механізм реалізації майна на електронних торгах мав би бути на крок ближчим до створення передумов для його скасування.

Однак, ні Закон України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999, ні закон від 02.06.2016 не передбачає особливостей реалізації майна державних підприємств, які могли б створити передумови для зняття мораторію.

Таким чином, законодавець або взагалі не допускає будь-яких особливостей у реалізації майна державних підприємств та відмінностей від процедури реалізації майна інших боржників-підприємств – не державних, або допускає, але не вважає такі особливості досконалими.

Отже, у будь-якому випадку, щоб створити передумови для скасування мораторію необхідно удосконалити механізм примусової реалізації майна, забезпечивши розумний баланс між економічною безпекою держави, недопущенням руйнування цілісних майнових комплексів державних підприємств, захистом її економічних інтересів та реалізацією прав кредиторів на задоволення своїх грошових вимог.

Мораторій ускладнює настання майнової відповідальності державних підприємств і фактично ставить їх у нерівні умови з іншими суб'єктами економічної діяльності.

Удосконалення примусової реалізації майна державних підприємств має передбачати внесення змін насамперед до Закону України «Про виконавче провадження», якими б встановлювались особливості реалізації майна державних підприємств.

Таким чином, першим кроком для створення передумов для скасування мораторію за логікою законодавця має бути нормативне-правове врегулювання особливостей примусової реалізації майна державних підприємств.

Крім цього, 31.03.2021 під час консультацій із заінтересованими сторонами (органами), проведені Міністерством юстиції України, від учасників надійшов ряд пропозицій.

Було відзначено, що на сьогодні перепони для скасування цього мораторію та реалізації майна державних підприємств за досконалою процедурою відсутні. Мораторій має бути скасовано.

Крім цього, учасники погодилися, що зараз є підстави для скасування цього мораторію, адже він вводився до вдосконалення механізму примусової реалізації майна державних підприємств, а з того часу законодавство зазнало значних змін. В результаті ці механізми стали прозорі і досконалі, тому зараз не є можливими ті зловживання, які мали місце у 2002 році при запровадженні мораторію.

Було запропоновано залишити обмеження лише для державних підприємств, що мають стратегічне значення для держави[111], а інші реалізувати за справедливою ціною, передати в процедуру банкрутства.

При цьому загальна кількість державних підприємств в Україні складає понад 3 500.[112]

У той час, як кількість державних підприємств всього: 21 – у Данії, 29 – у Нідерландах, 47 – у Фінляндії, 48 – у Литві, 51 – у Франції, 71 – у Німеччині чи

---

[111] Таких підприємств налічується 286 у 19 сферах (галузях) діяльності відповідно до Переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2015№ 83 (*з останніми змінами від 24.03.2021*), режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/83-2015-%D0%BF#Text.

[112] Портал державних підприємств. Звітна інформація доступна за II квартал 2020 року. Кількість державних підприємств складає 3619. URL: https://prozvit.com.ua/. Дата звернення: 17.06.2021.

126 – у Польщі, за даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)[113].

Тому таку кількість державних підприємств доцільно переглянути з метою його скорочення шляхом виокремлення підприємств та/або сфер (галузей) діяльності, які можливо виключити.

Запропоновано і альтернативний варіант: здійснити аналіз можливостей державного бюджету, запропонувати деяким кредиторам мирові угоди (адже деякі з них можуть погодитися на менші суми), переглянути справи за нововиявленими обставинами (де це може бути можливим) для зменшення суми боргів з урахуванням принципу res judicata.

Таким чином, мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств має бути знято. Варто зауважити, що законодавець уже пропонує скасувати дію цього мораторію у проєкті Закону про примусове виконання рішень, внесеному Божиком В.І., Костіним А.Є., Тарасенком Т.П. та іншими народними депутатами України, зареєстрованому за № 5660 від 14.06.2021.

2. Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007)

Для скасування мораторію на відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної та комунальної власності, що перебувають у власності громадян та юридичних осіб, а також земельних часток (паїв) очікується набрання чинності 01.07.2021 Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31.03.2020 № 552-IX.

Це сприятиме створенню можливості виконувати рішення судів та інших органів, зокрема за рахунок звернення стягнення на землі та паї боржників-власників шляхом арешту та примусової реалізації цього виду майна, та відповідно забезпечити здійснення розрахунку боржників перед стягувачами, на користь яких прийняті відповідні рішення.

Незважаючи на це, для забезпечення функціонування механізму такої реалізації потрібно додатково ще розробити та ухвалити відповідні законодавчі зміни.

Необхідність у їхньому прийнятті викликане потребою врегулювання порядку реалізації земельних ділянок сільськогосподарського призначення у виконавчому провадженні, оскільки такий наразі невизначений.

Так, змінами до статті 130 Земельного кодексу України, внесеними Законом № 552-IX, встановлено обмежене коло осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, а також до 01 січня

---

[113] Верховенство права починається з дотримання боргових зобов'язань. Правосуддя, Юстиція, Захист прав власності. – Дата публікації: 19.08.2020. URL: https://www.pravojustice.eu/post/verhovenstvo-prava-pochinayetsya-z-dotrimannya-borgovih-zobovyazan. Дата звернення: 17.06.2021.

2024 року встановлено заборону купівлі-продажу або відчуження в інший спосіб на користь юридичних осіб окремих категорій земельних ділянок.

Згідно із абзацом другим частини другої статті 178 Цивільного кодексу України обмежено оборотоздатним майном є майно яке може належати лише певним учасникам обороту або перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом.

Враховуючи зазначене, земельні ділянки сільськогосподарського призначення є обмежено оборотоздатним майном.

Разом з тим, порядок примусового виконання судових рішень визначено Законом України «Про виконавче провадження», статтею 48 якого визначено, що звернення стягнення на майно боржника полягає в його арешті, вилученні (списанні коштів з рахунків) та примусовій реалізації.

Відповідно до статті 61 Закону України «Про виконавче провадження» реалізація арештованого майна (крім майна, вилученого з цивільного обороту, обмежено оборотоздатного майна та майна, зазначеного у частині восьмій статті 56 цього Закону) здійснюється шляхом електронних торгів або за фіксованою ціною. Порядок реалізації обмежено оборотоздатного майна визначається законодавством.

При цьому, чинним законодавством не передбачено порядку реалізації обмежено оборотоздатного майна, на яке звернено стягнення, в тому числі, земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Таким чином, передумовою для скасування мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення є набуття чинності Законом № 552-IX, а передумовою запуску ринку землі та її обігу, в тому числі у процедурі виконавчого провадження як складової цього ринку, – нормативне-правове врегулювання особливостей примусової реалізації земельних ділянок сільськогосподарського призначення як обмежено оборотоздатного майна.

Також за результатами слухань у Комітеті з питань правової політики Верховної Ради України на тему: «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», учасниками напрацьовано ряд рекомендацій[114]. Крім цього, відзначено позитивні зрушення в тому, що вже було прийнято закон, спрямований на вирішення питань щодо таких судових рішень. Тим не менш, з огляду на складність питання та кількість постраждалих осіб, подальші комплексні заходи є надзвичайно важливими. Для повного виконання рішень, із забезпеченням справедливого балансу між інтересами власників землі та суспільства, рекомендовано:

прийняти підзаконні нормативні акти, необхідні для забезпечення імплементації нового закону, відповідно до Європейської конвенції та рішення ЄСПЛ, без накладення додаткових обмежень на майнові права власників сільськогосподарських земель;

---

[114] Рекомендації слухань у Комітеті з питань правової політики Верховної Ради України на тему: «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини», прийняті на засідання 17.02.2021. URL: http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/33345.pdf

забезпечити узгоджені дії, не зволікаючи та не відступаючи від вже досягнутого прогресу у прийнятті відповідного законодавства, всіх внутрішньодержавних зацікавлених сторін для гарантування повноцінного впровадження нового закону відповідно до положень Конвенції.

3. Мораторій на звернення стягнення на майно громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014)

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо споживчих кредитів, наданих в іноземній валюті» від 13.04.2021 № 1381-IX та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реструктуризації зобов'язань за кредитами в іноземній валюті та адаптації процедур неплатоспроможності фізичних осіб» від 13.04.2021 № 1382-IX, які набули чинності 23.04.2021, визначено особливості погашення основної суми заборгованості, вираженої в іноземній валюті, порядок погашення (урахування) курсової різниці, що виникає у бухгалтерському та/або податковому обліку кредиторів та позичальників, а також порядок списання пені та штрафів, які нараховуються (були нараховані) на таку основну суму заборгованості, як того вимагають положення пункту 3 Закону № 1304-VII щодо умов скасування даного мораторію.

Зокрема визначено, що можливість та умови такого погашення допустимо здійснювати за вибором боржника (позичальника) у процедурах:

реструктуризації зобов'язання позичальників за договорами про споживчий кредит, наданий в іноземній валюті, з урахуванням положень Закону України «Про споживче кредитування»;

провадження у справі про неплатоспроможність з одночасним затвердженням господарським судом плану реструктуризації.

Однак Законами № 1381-IX та № 1382-IX прийнято суперечливі положення щодо строку втрати чинності Закону № 1304-VII та, відповідно, мораторію на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті:

через двадцять місяців з дня введення в дію Кодексу з процедур банкрутства (тобто з 21.08.2021) – Закон № 1381-IX;

через п'ять місяців з дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо споживчих кредитів, наданих в іноземній валюті» від 13.04.2021 № 1381-IX (тобто 23.09.2021) – Закон № 1382-IX.

Таким чином, для скасування зазначеного мораторію необхідно внести правову визначеність у згадані закони. У зв'язку з цим пропонуємо положення Закону № 1382-IX, які стосуються строку втрати чинності мораторію, виключити, а залишити в силі відповідні положення Закону № 1381-IX.

Скасування мораторію починаючи з 21.08.2021 є цілком виправданим, оскільки особливості погашення заборгованості за споживчими кредитами

в іноземній валюті було врегульовано останніми законодавчими змінами. Відтак необхідність у подальшому існуванні мораторію відсутня.

4. Мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції (від 15.10.2014)

Припинення дії цього мораторію на сьогодні нерозривно пов'язане із відновленням територіальної цілісності України, завершенням військових дій на її території, а також прийняттям відповідного нормативного документу.

Таким чином, для створення передумов для скасування зазначеного мораторію має бути ухвалення рішення відповідного органу державної влади про завершення проведення антитерористичної операції, а також має сплинути встановлений законом шестимісячний строк після її завершення.

При цьому послаблення дії мораторію можливе шляхом коригування Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перегляду переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, в частині актуалізації інформації у ньому щодо зменшення кількості населених пунктів.

У той же час, 16.06.2021 набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» для відновлення законних прав і свобод громадян щодо управління власним майном та отримання кредитних послуг № 1451-IX від 19.05.2021, яким частково скасовано вказаний мораторій для окремих категорій осіб починаючи з 01.05.2021 за кредитами, які будуть оформлені під заставу нерухомості, однак залишено в дії мораторій на звернення стягнення на заставне майно щодо чинних договорів.

Разом з тим, хоча зі скасуванням дії цього мораторію не з'явиться фактична можливість на практиці примусово виконати судові рішення у встановленому законом порядку, бо на визначену частину території України не поширюється її суверенітет та компетенція органів державної влади, однак це надасть кредиторам боржників, майно яких залишилося на тимчасово недоступній території України, нові інструменти впливу на державу-окупанта, зокрема через звернення до ЄСПЛ за захистом порушеного права, а також забезпечить додаткові засоби загального характеру, як про те неодноразово зазначалося Комітетом Міністрів Ради Європи у своїх рішеннях.

Таким чином, пропонується скасувати даний мораторій передбачивши у Законі України «Про виконавче провадження» положення, відповідно до яких:

державний виконавець здійснює виконавчі дії за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна, крім території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження;

приватний виконавець може вчиняти виконавчі дії на всій території України, крім території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Додатково до цього варто передбачити підставу для повернення виконавчого документу стягувачу у зв'язку з неможливістю вчинення виконавчих дій щодо майна боржника, котре знаходиться на території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження у разі, якщо інше майно боржника, на яке за законом можна звернути стягнення, відсутнє.

При цьому пропонується встановити відповідну підставу для переривання строку пред'явлення виконавчих документів до примусового виконання у разі, якщо виконавчий документ було повернуто стягувачу з вищевказаних підстав. У цьому разі строк пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання має встановлюватися з дня закінчення проведення антитерористичної операції та/або здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що здійснюються шляхом проведення операції Об'єднаних сил (ООС).

Серед іншого, це розвантажить органи ДВС від численних виконавчих проваджень вказаної категорії, котрі не можуть бути виконані в силу об'єктивної причини.

Також варто провести широку просвітницьку кампанію, основною метою якої має стати роз'яснення права громадян України та інших кредиторів за рішеннями судів звернутися з позовами до держави-агресора про відшкодування завданих збитків, а також інструментів державної підтримки для забезпечення реалізації цього права, зокрема через безоплатну правову допомогу у визначених законом випадках, та у інших формах державної підтримки.

5. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016)

На сьогодні дія мораторію у разі включення боржника до реєстру припиняється виключно щодо конкретного боржника за виконавчим провадженням після врегулювання цієї кредиторської заборгованості, яка відбувається у два етапи шляхом проведення:

1) централізованих взаєморозрахунків за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на відповідні послуги;

2) реструктуризації кредиторської заборгованості підприємств терміном на 5 років (60 календарних місяців).

Оскільки відсутній законодавчо визначений порядок виділення коштів з Державного бюджету України місцевим бюджетам у вигляді субвенцій для компенсації різниці в тарифах, а також внаслідок дії інших мораторіїв на виконання судових рішень про стягнення заборгованості з боржників, у котрих існує борг перед іншими боржниками, тому процеси погашення боргу підмораторними суб'єктами за спожиті енергоносії є ускладненими, невиправдано тривалими, а часто і неможливими.

У зв'язку з цим, виконання зобов'язань боржника перед власними боржниками є можливим та залежить від погашення боргу боржниками, котрі мають дебіторську заборгованість перед первісним боржником. Але враховуючи, що усі великі боржники є або державними підприємствами, або підприємствами комунальної сфери, на які поширюється дія ряду інших мораторіїв на виконання рішень судів, вирішення проблеми погашення заборгованості можливе, серед іншого, у разі введення процедури взаємозаліку між боржниками.

Таким чином, для скасування зазначеного мораторію на виконання судових рішень пропонується зменшити строк дії мораторію до 1 року, протягом якого вжити вищезазначених заходів і скасувати мораторій:

Кабінету Міністрів України надати доручення органу державної влади, до компетенції якого належить формування та реалізація політики у відповідній сфері, проаналізувати можливості і надати Міністерству юстиції України відповідні пропозиції до акту про скасування мораторію, які міститимуть конкретно визначені заходи та строки виконання по кожному з них для скасування мораторію;

запровадити процедуру взаєморозрахунку у виконавчому провадженні, відповідно до якої виконавець за заявою сторони чи з власної ініціативи виносить постанову про проведення взаєморозрахунку шляхом зарахування зустрічних однорідних вимог стягувача, що є одночасно боржником в іншому виконавчому провадженні, зокрема у разі наявності в межах заборгованості рівних сум заборгованості, що підтверджені судовими рішеннями.

Це дозволить зрушити погашення боргу за рішеннями судів щодо наведених боржників з мертвої точки та дозволить надалі більш якісно формувати політику у сфері житлово-комунальних послуг.

6. Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі (від 17.02.2017)

Умови для скасування мораторію на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі, за зобов'язаннями таких підприємств виникнуть лише після відновлення контролю органів державної влади над усіма територіями, що належать Україні, та завершення антитерористичної операції. Крім цього, має сплинути встановлений законом шестимісячний строк після її завершення.

Отже, припинення дії зазначеного мораторію також нерозривно пов'язане із відновленням територіальної цілісності України, завершенням військових дій на її території, ухваленням рішення відповідного органу державної влади про завершення проведення антитерористичної операції, а також прийняттям відповідного нормативного документу.

Це надасть змогу провести відповідно до законодавства інвентаризацію і оцінку майна підприємств залізничного транспорту, що розміщене на території проведення антитерористичної операції, на якій органи державної влади

тимчасово не здійснюють свої повноваження, та затвердити передавальний акт щодо цього майна Товариству.

Таким чином, скасування мораторію та погашення боргу за рішеннями судів акціонерним товариством залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі (яким є АТ «Укрзалізниця» та яке, до того ж, є монополістом у сфері залізничних перевезень), вбачається можливим за рахунок реструктуризації заборгованості між усіма філіями Товариства пропорційно до отриманого прибутку кожною з них.

Відповідно до інформації, розміщеної на веб-сайті Товариства, до його складу входить 34 філії[115].

При цьому, законом варто встановити, що погашений Товариством борг перед кредиторами за рішеннями судів є дебіторською заборгованістю підприємств залізничного транспорту, що розміщене на території проведення антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Така дебіторська заборгованість повинна підлягати погашенню у порядку, окремо визначеному законодавством після затвердження передавального акта майна товариства, розміщеного на території проведення антитерористичної операції та здійснення вищевказаних заходів, але не пізніше ніж через шість місяців з дня припинення здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях та відновлення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей.

Такий підхід до скасування мораторію не лише зробить можливим погашення значної суми боргу Товариства за рішеннями судів, а й забезпечить функціонування залізничного транспорту загального користування як однієї з базових галузей економіки України загалом та виконання Товариством зобов’язань щодо внутрішніх та зовнішніх перевезень пасажирів та вантажів зокрема.

Разом з тим, він не призведе до негативних наслідків для АТ «Укрзалізниця» через погашення боргу без фактичного отримання активів ДП «Донецька залізниця».

---

[115] Веб-сайт АТ «Укрзалізниця». Блок «Про нас», рубрика «Загальна інформація», розділ «Філії». URL: https://www.uz.gov.ua/about/general_information/entertainments/. Дата звернення: 30.06.2021.

7. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017)

Під час проведення Міністерством юстиції України 31.03.2021 консультацій стейкхолдерами, зокрема, було відзначено, що потрібно затвердити і реалізовувати ефективну політику у вугледобувній сфері.

Якщо не буде достатнього фінансування – кошти доцільно спрямувати на перспективні шахти, адже вони не потребують значних фінансових витрат. Однак щодо інших шахт має бути забезпечено ефективне управління на рівні профільного міністерства.

Водночас Міністерством енергетики України на запит Міністерства юстиції України надано пропозиції для вирішення проблем державних вугледобувних підприємств, що містяться у додатку 7 до моніторингового звіту.

За результатами аналізу наданих пропозицій можна сформувати комплексні пропозиції на перехідний період для врегулювання проблем вугільної галузі як передумови для скасування мораторію щодо державних вугледобувних підприємств, що рекомендується здійснити у такі етапи:

1) формування переліку (короткого списку обраних) перспективних стратегічно значимих вугледобувних підприємств, а також переліку неперспективних шахт, що підлягають ліквідації (у строк до 3 місяців);

2) розвиток перспективних стратегічно значимих шахт за рахунок бюджетного фінансування (1 рік);

3) приватизація інших перспективних вугледобувних підприємств, що не увійшли до переліку стратегічно значимих (1 рік, відбувається паралельно з етапом 2);

4) ліквідація перспективних вугледобувних підприємств у разі відсутності покупця протягом встановленого періоду (наприклад, протягом 6 місяців з дня завершення останнього кроку електронного аукціону);

5) ліквідація неперспективних шахт (1 рік).

Для ліквідації неперспективних шахт потрібно вжити заходів щодо:

техніко-економічної оцінки неперспективних шахт;

техногенно-екологічного захисту середовища;

соціального захисту та забезпечення зайнятості (перепідготовки, працевлаштування) працівників вугільних підприємств, що вивільняються, із залученням міжнародної фінансової та технічної допомоги;

ухвалення державних та регіональних програм зайнятості шахтарів.

Слід зауважити, що нівелювання ризиків впровадження заходів для зняття мораторію, притаманних кожному із запропонованих Міністерством енергетики України варіантів (зокрема таких як штучний розподіл шахт на перспективні та неперспективні; неефективність управління перспективними шахтами; недостатність коштів в державному бюджеті на розвиток перспективних і ліквідацію збиткових шахт, екологічних та соціальних наслідків у зв’язку з

ліквідацією шахт; падіння попиту на вітчизняне вугілля та скорочення його споживання; зростання невдоволення керівництва шахт та працівників тощо), можна досягнути завдяки наступному:

розподіл вугледобувних підприємств буде здійснюватися на підставі системного комплексного аналізу існуючого та потенційно можливого стану підприємств, незалежного аудиту, які включають оцінку ресурсного, гірничо-геологічного, виробничо-технологічного, економічного потенціалу підприємств, а також соціальної оцінки результатів реструктуризації шахт;

висвітлення передприватизаційних процесів має відбуватися у належному інвестиційному просторі з метою залучення широкого кола потенційних інвесторів;

переведення висококваліфікованих кадрів на інші вугледобувні підприємства, а також проведення перекваліфікації працівників та їх подальше працевлаштування в інші галузі та сегменти економіки;

реалізація заходів з підтримки працівників вугледобувного підприємства, що ліквідується з урахуванням дотримання всіх соціальних пільг та гарантій, передбачених законодавством, галузевою угодою та колективним договором, зокрема перенавчання у регіональних вищих і технічних закладах освіти працівників та членів їх сімей починаючи з 2021 року;

заміна вугілля на альтернативні джерела енергії, як того вимагають ухвалені світовою спільнотою регламенти та стандарти.

Поряд з цим, для цілей скасування вказаного мораторію та з метою недопущення подальшого порушення конституційних принципів обов'язковості виконання судових рішень, рекомендується:

Кабінету Міністрів України доручити Міністерству енергетики України надати Міністерству юстиції України пропозиції до проєкту закону, в якому буде передбачено скасування зазначеного мораторію по завершенню перехідного періоду (через 1 рік), протягом якого має бути досягнуто конкретно визначених у проєкті закону цілей відповідно до чіткого плану дій по усуненню ситуації, що склалася у сфері.

Варто зауважити, що законодавець уже пропонує скасувати дію цього мораторію у проєкті Закону про примусове виконання рішень, внесеному Божиком В.І., Костіним А.Є., Тарасенком Т.П. та іншими народними депутатами України, зареєстрованому за № 5660 від 14.06.2021.

8. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації (від 07.03.2018)

На підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що державні підприємства або пакети акцій (часток) господарських товариств, які включені до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації, за своєю суттю нічим не відрізняються від інших боржників, у котрих наявна заборгованість за рішеннями судів.

При цьому приватизація згаданих боржників або їхнього майна – це продаж державного підприємства як цілісного майнового комплексу або рухомого та/або нерухомого майна іншому власнику, кошти від якої надходять державі. Однак у цьому разі рішення суду продовжує залишатися невиконаним.

Водночас у разі продажу майна боржника у виконавчому провадженні, кредитор за рішенням суду (стягувач) одразу по завершенню успішного аукціону та підготовці виконавцем необхідних документів отримує присуджені рішенням кошти.

Отже, новий власник, котрий стає правонаступником придбаного підприємства, в будь-якому разі має погасити борги, проте коли це відбудеться і чи відбудеться взагалі – вирішувати потрібно виходячи з того, щоб не завдавати збитків кредиторам попереднього власника за рахунок зволікань у вигляді тривалих процесів приватизації та невиправданих привілеїв для потенційних власників.

Таким чином, продаж майна боржників, в тому числі тих, які включені до переліку об'єктів малої або великої приватизації, має відбуватися у рамках виконавчого провадження, яким визначено процедуру звернення стягнення на майно та черговість погашення боргу. Для цього необхідно:

Кабінету Міністрів України доручити Фонду державного майна України надати Міністерству юстиції України пропозиції до проєкту закону, в якому буде передбачено скасування зазначеного мораторію.

9. Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проєктів (заходів) в Україні (від 09.06.2018)

Проведений аналіз дав можливість встановити, що обраний спосіб врегулювання згаданих питань, прикриваючись міжнародною репутацією України, їй же і шкодить, як зазначається міжнародними експертами.

Таким чином, наведений мораторій підлягає скасуванню з метою відновлення дії ряду статтей Конституції України та статті 6 Конвенції з прав людини, котрі гарантують право на справедливий суд та утверджують обов'язковість виконання судового рішення.

10. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта (від 22.08.2018)

Для цілей послаблення дії відповідного мораторію, варто законодавчо уможливити належним чином виконання за законодавством України рішень

судів на користь стягувачів (кредиторів), які не мають статусу юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта, тобто кредиторів, що є резидентами України та перебувають на підконтрольній їй території, боржниками за якими є підприємства оборонно-промислового комплексу.

Крім цього, під час проведення фахових консультацій зі стейкхолдерами надійшла пропозиція скасувати дію мораторію щодо державних підприємств, крім тих, що мають стратегічне значення для економіки, а також залишити певні обмеження на примусову реалізацію виробничого майна оборонних підприємств.

Таким чином, з урахування особливої ситуації щодо суверенітету та національної безпеки України, пропонується дію даного мораторію скасувати, при цьому Законом України «Про виконавче провадження», котрий регулює порядок примусового виконання судових рішень, встановити певні особливості щодо примусового виконання рішень щодо підприємств оборонно-промислового комплексу, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, зазначені вище.

11. Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях (від 22.12.2018)

Визначені мораторієм шляхи вирішення фінансових труднощів державного товариства-боржника потребують перегляду, оскільки вони ставлять у залежність задоволення законних грошових вимог стягувачів (кредиторів цього боржника) за рішеннями судів, що набрали законної сили та є безумовними і обов'язковими до виконання на всій території України, від внутрішніх проблеми боржника.

Встановлений щодо даного боржника мораторій необхідно скасувати, натомість встановивши у Законі України «Про виконавче провадження» особливості примусового виконання судових рішень щодо об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, до яких, зокрема, віднесено державне АТ «Чорноморнафтогаз».

Такими особливостями, серед іншого, може бути встановлення повноважень виконавця звертати стягнення виключно на кошти на рахунках боржника, а також на майно, що безпосередньо не використовується у виробництві (предмети інтер'єру офісів, готова продукція та товари тощо).

При цьому має бути заборонено звертати стягнення на цілісні майнові комплекси боржника, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави, та на об'єкти нерухомого майна, верстати, обладнання, інші основні засоби, а також на сировину і матеріали, призначені для використання у виробництві.

12. Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019)

На підставі проведеного аналізу доходимо висновку, що ***мораторій слід скасувати.***

Для цього Міністерству економіки України необхідно у найкоротший строк сформувати перелік державних підприємств, що не підлягають приватизації.

Міністерству юстиції України підготувати проєкт Закону, яким передбачити скасування мораторію на вчинення виконавчих дій щодо зазначених об'єктів. При цьому потрібно встановити особливості примусового виконання судових рішень щодо казенних підприємств та об'єктів, необхідних для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

До таких особливостей, серед іншого, може бути віднесено повноважень виконавця звертати стягнення виключно на кошти на рахунках боржника, а також на майно, що безпосередньо не використовується у виробництві (предмети інтер'єру офісів, готова продукція та товари тощо).

При цьому має бути заборонено звертати стягнення на цілісні майнові комплекси зазначеного боржника та на об'єкти нерухомого майна, верстати, обладнання, інші основні засоби, а також на сировину і матеріали, призначені для використання у виробництві.

Звертаємо увагу, що законодавець уже пропонує скасувати дію цього мораторію у проєкті Закону про примусове виконання рішень, внесеному Божиком В.І., Костіним А.Є., Тарасенком Т.П. та іншими народними депутатами України, зареєстрованому за № 5660 від 14.06.2021.

13. Мораторій на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії (від 16.07.2020)

Положення цього мораторію, що стосуються процедури примусового виконання рішень, як такі, що виходять за рамки конституційного принципу обов'язковості виконання судового рішення, слід переглянути.

Обов'язок виконавця зупинення вчинення виконавчих дій та заходів примусового виконання судових рішень щодо оптового постачальника електричної енергії до закінчення процедури погашення заборгованості, визначеної Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» необхідно скасувати з одночасним запровадженням раціональних правових механізмів вирішення проблем, що склалися на ринку електричної енергії, однак не за рахунок стягувачів зазначеного боржника (кредиторів за судовими рішеннями), як визначено чинним нормативним актом.

Таким чином, для скасування зазначеного мораторію на виконання судових рішень пропонується встановити перехідний період зі строком дії мораторію до 1 року, протягом якого вжити визначених заходів і скасувати мораторій:

Кабінету Міністрів України надати доручення органу державної влади, до компетенції якого належить формування та реалізація політики у відповідній сфері, проаналізувати можливості і надати Міністерству юстиції України відповідні пропозиції до акту про скасування мораторію, які міститимуть конкретно визначені заходи та строки виконання по кожному з них для скасування мораторію;

запровадити процедуру взаєморозрахунку у виконавчому провадженні, відповідно до якої виконавець за заявою сторони чи з власної ініціативи виносить постанову про проведення взаєморозрахунку шляхом зарахування зустрічних однорідних вимог стягувача, що є одночасно боржником в іншому виконавчому провадженні, зокрема у разі наявності в межах заборгованості рівних сум заборгованості, що підтверджені судовими рішеннями.

Це дозволить зрушити погашення боргу за рішеннями судів щодо наведеного боржника з мертвої точки та дозволить надалі більш якісно формувати політику для ринку електричної енергії в Україні.

§ 9. ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗНЯТТЯ (ПОСЛАБЛЕННЯ ДІЇ) МОРАТОРІЇВ НА ЗАСТОСУВАННЯ СУДОВИХ ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА

Щодо групи мораторіїв, якими допускається відкриття провадження у справі про банкрутство, але неможливо застосувати судові процедури санації та ліквідації.

1. Мораторій на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації.

2. Мораторій на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків.

Аналіз та скасування даних мораторіїв слід розглядати в комплексі.

Згідно з Законом №145-IX:

1. Протягом 3 років всі державні підприємства (за певним виключенням), які не були включені до переліку об’єктів, що не підлягають приватизації, а також і ті, що були включені до цього переліку, можуть перебувати виключно у процедурі розпорядження майном боржника.

2. Після закінчення процедури розпорядження майном боржника (170 днів) справа про банкрутство підлягає закриттю.

3. Протягом 3 років (з 20.10.2019 до 20.10.2022) до абсолютної більшості державних підприємств або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків – боржників не можливо застосувати судові процедури санації та ліквідації, крім випадків ліквідації боржника за рішенням власника.

4. Кредитори державних підприємств позбавлені можливості скористатися всіма способами та механізмами, визначеними законодавством у сфері банкрутства щодо задоволення своїх вимог через застосування до боржників судових процедур санації або ліквідації банкрута.

5. Мораторій не стосується державних підприємств, що задіяні у виконанні державного оборонного замовлення, виробництві, розробленні, модернізації, ремонті, обслуговуванні озброєння та військової техніки.

У судовій практиці дуже неоднозначним та спірним є питання належності та достатності доказування віднесення конкретного державного підприємства до зазначених критеріїв. Наприклад, чи можна віднести державне підприємство до

такого, що задіяне до модернізації військової техніки, якщо його фактична господарська діяльність є замороженою через неплатоспроможність[116].

6. Передбачається можливість перебування казенних підприємств в судовій процедурі розпорядження майном боржника, що не корелює з положеннями частини четвертої статті 2 Кодексу.

7. Не врегульовані відносини, пов'язані з подальшим розглядом справ про банкрутство державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, провадження у яких відкрито до прийняття цього Закону та перебувають у судових процедурах санації та ліквідації.

8. Наявність правового колапсу, який полягає в тому, що в силу Закону № 145-IX справа про банкрутство після закінчення процедури розпорядження майном боржника (170 днів) підлягає закриттю, платоспроможність підприємства фактично не відновлюється, а обов'язок у керівника боржника щодо звернення до суду у разі загрози неплатоспроможності в силу статті 34 Кодексу залишається.

9. Протягом 3 років з дня набрання чинності цим Законом забороняється вчиняти виконавчі дії відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» щодо об'єктів права державної власності, які були включені до відповідного переліку, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами.

Таким чином, узагальнюючи висновки по мораторіям на застосування судових процедур санації та ліквідації щодо державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, аналіз судової практики, слід зазначити наступне:

1. До державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації, процедури санації та ліквідації застосовуються лише після їхнього виключення у встановленому порядку з переліку об'єктів, що не підлягають приватизації.

2. Станом на сьогодні в Україні немає затвердженого Верховною Радою України в порядку частини п'ятої статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» окремого переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації.

3. Незважаючи на те, що в Україні сьогодні немає затвердженого Верховною Радою України переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, положення частини п'ятої статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлюють пряму заборону на приватизацію державних підприємств, за якими на праві

[116] Аналітичний звіт стосовно банкрутства державних підприємств у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Іванов/Бурмич, підготовлений Русланом Мельниченко, національним експертом Проєкту Ради Європи - https://rm.coe.int/analysis-bankruptcy-burmych-r-melnychenko-nov-2020-ukr-final/1680a06a23

господарського відання закріплені об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

4. Крім загальних прямих заборон, зазначених частиною третьою статті 214 ГК України, існує додатковий мораторій на застосування щодо державних підприємств судових процедур санації та ліквідації протягом трьох років з дня набрання чинності Закону № 145-IX.

5. Для того, щоб санація або ліквідація державного підприємства була можливою потрібно, щоб певне державне підприємство не тільки не підпадало під дію прямої заборони частини третьої статті 214 ГК України, але також щоб на таке державне підприємство не поширювався додатковий мораторій в три роки.

6. Окрім цього сьогодні в Україні існує мораторій на виконавчі дії щодо державних підприємств протягом трьох років з дня набрання чинності Закону № 145-IX, яке означає, що наразі не можливо примусово виконати будь-яке судове рішення, винесене проти державного підприємства, крім стягнення грошових коштів і товарів, що були передані в заставу за кредитними договорами[117].

В контексті передбаченої Законом № 145-IX можливості застосування судової процедури ліквідації щодо державного підприємства у випадку, якщо ліквідація відбувається за рішення власника, слід зазначити, що на сьогоднішній день Кодекс не передбачає процедуру ліквідації неплатоспроможного підприємства за рішенням власника, а тому ліквідувати державні підприємства, які фактично не здійснюють господарську діяльність, проте записи про них містяться в Єдиному державному реєстрі є неможливим.

Останнє негативно впливає на систему управління об'єктами державної власності, оскільки навіть, якщо підприємство не здійснює своєї господарської діяльності, його утримання вимагає трудових та фінансових витрат.

Таким чином єдиний вихід, який може бути прийнятним для неефективного, непрацюючого, неплатоспроможного державного підприємства та підприємства, у статутному капіталі якого частка державної власності перевищує 50 відсотків, – ліквідація за рішенням власника, в силу законодавчих перепон до таких підприємств застосовано бути не може.

---

[117] Аналітичний звіт стосовно банкрутства державних підприємств у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ Іванов/Бурмич, підготовлений Русланом Мельниченко, національним експертом Проєкту Ради Європи - https://rm.coe.int/analysis-bankruptcy-burmych-r-melnychenko-nov-2020-ukr-final/1680a06a23

У зв'язку з наведеним пропонується:

1. Запровадити (сформувати та затвердити) перелік державних підприємств, що не підлягають приватизації.

2. Скасувати заборону на застосування судових процедур санації та ліквідації щодо державних підприємств, або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, запроваджену пунктом 2 Розділу III «Прикінцевих та перехідних положень» Закону № 145, які не мають загальнодержавного або соціального значення.

3. Внести зміни до Кодексу і передбачити, що положення цього Кодексу застосовуються до юридичних осіб - підприємств, що є об'єктами права державної власності, які не підлягають приватизації, в частині санації чи ліквідації після виключення їх у встановленому порядку з переліку таких об'єктів.

4. Розробити план заходів щодо збереження стратегічних державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснити заходи щодо їх реконструкції, реструктуризації, об'єднання, злиття тощо.

5. Забезпечити державні підприємства, які не підлягатимуть приватизації достатнім фінансуванням або гарантувати виконання такими державними підприємствами своїх грошових зобов'язань.

6. Запровадити спрощену систему банкрутства для державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, які фактично не здійснюють господарську діяльність, проте записи про них містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

7. Розглянути можливість для органу, уповноваженого управляти державним майном право на звернення до господарського суду з заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство державного підприємства або підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, у випадку прийняття власником рішення про ліквідацію боржника.

Щодо групи мораторіїв, якими встановлено заборону на відкриття провадження у справі про банкрутство підприємств

3. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз»

«Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу доповнено пунктом 1^1 згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» від 19.12.2019 №399-IX, відповідно до якого справи про банкрутство щодо Державного акціонерного

товариства «Чорноморнафтогаз» до 31 грудня 2022 року не порушуються, а порушені провадження у справах про банкрутство Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника.

Мораторій встановлено з метою створення умов для відновлення виробничої діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз», його збереження, як учасника міжнародних судів та забезпечення енергетичної безпеки України.

Проте, за результатами аналізу судової практики вбачається, що запроваджений мораторій призводить до порушення законних прав і інтересів громадян та юридичних осіб, ненадходження коштів до державного бюджету по заборгованості зі сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

Продовження дії вказаного мораторію суперечить економічним інтересам як самого боржника так і держави.

У зв'язку з цим, пропонується скасувати дію вказаного мораторію.

Альтернативним варіантом скасуванню мораторію є визначення умов, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

4. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення

Прикінцеві та перехідні положення Кодексу доповнено пунктом 4^1 згідно із Законом України «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства» від 05.06.2020 № 686-IX - на час дії Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» господарський суд відмовляє у відкритті провадження у справі про банкрутство, якщо боржника включено до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості відповідно до вищезазначеного Закону.

Вказаний мораторій було введено в дію з метою запобігти масштабному банкрутству теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення у зв'язку з наявною у них кредиторською заборгованістю за спожиті енергоносії.

За результатами проведеного аналізу можна дійти висновку, що внаслідок дії зазначеного мораторію відбувається лише відтермінування проведення необхідних змін для покращення діяльності вищезазначених підприємств, а також порушуються права кредиторів.

У зв'язку з цим, пропонується скасувати дію вказаного мораторію.

В разі прийняття політико-економічного рішення про неможливість скасування мораторію, встановити обов'язкове періодичне підтвердження доцільності включення зазначених підприємств до відповідного реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості, передбачених законом України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії». Визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

5. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство підприємств паливно-енергетичного комплексу

Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23.06.2005 № 2711-IV було прийнято з метою сприяння поліпшенню фінансового становища підприємств паливно-енергетичного комплексу, запобіганню їх банкрутству та підвищенню рівня інвестиційної привабливості шляхом урегулювання процедурних питань та впровадження механізмів погашення заборгованості, надання суб'єктам господарської діяльності права їх застосування, визначення порядку взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розпорядників бюджетних коштів із суб'єктами господарської діяльності щодо застосування механізмів погашення заборгованості.

Пунктом 3.7 статті 3 Закону № 2711-IV передбачено, що внесення підприємства паливно-енергетичного комплексу до Реєстру підприємств паливно-енергетичного комплексу, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості є підставою для повернення господарським судом без розгляду заяви про порушення провадження у справі про банкрутство.

Відповідно до рекомендацій міжнародних партнерів слід створити умови для належної ринкової економіки за допомогою поступового скасовування мораторіїв та створення рівних та не дискримінаційних умов для неплатоспроможних підприємств бути реструктуризованими у процедурі банкрутства.

У зв'язку з наведеним пропонується скасувати дію зазначеного мораторію.

В разі прийняття політико-економічного рішення про неможливість скасування мораторію, встановити обов'язкове періодичне підтвердження доцільності включення зазначених підприємств до відповідного реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості,

передбачених законом України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу». Визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

6. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство Державного підприємства «Енергоринок»

Мораторій був встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17.06.2020 № 719-IX.

Відповідно до частини восьмої статті 2 Закону України № 719-IX господарський суд приймає рішення про закриття провадження у справі про банкрутство, в якій боржником є оптовий постачальник електричної енергії. До закінчення процедури погашення заборгованості господарським судом не розглядаються заяви про порушення справи про банкрутство оптового постачальника електричної енергії.

Проте, за результатами аналізу судової практики, міжнародного досвіду вбачається, що запровадження мораторію є не ефективним для діяльності підприємств.

У зв'язку з цим, пропонується скасувати дію вказаного мораторію.

Альтернативним варіантом скасуванню мораторію є визначення умов, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

7. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство державних вугледобувних підприємств (у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків).

Частина друга статті 1 Закону України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» від 13.04.2017 №2021-VIII передбачає, що справи про банкрутство державних вугледобувних підприємств до 1 січня 2022 року не порушуються. Провадження у справах про банкрутство державних вугледобувних підприємств, порушені до дня набрання чинності цим Законом, підлягають припиненню, крім випадків, якщо ліквідація відбувається за рішенням власника.

Головною метою впровадження вказаного мораторію було забезпечення стабілізації роботи державних вугільних підприємств на перехідний період, проведення необхідного технічного переоснащення шахт та покращення їх техніко - економічних показників шляхом оптимізації за цей період до 01 січня 2019 року непрофільних активів вугледобувних підприємств, визначення

конкретних заходів із зменшення собівартості готової товарної вугільної продукції.

Мораторій мав надати необхідний час Міненерговугіллю, якісно підготувати визначені ним державні шахти до приватизації, модернізувати існуючий фонд для виходу державних підприємств на самоокупність.

Проте, як і попередні мораторії так і зазначений мораторій не вирішив проблем боржника – відсутності належного фінансування його діяльності. Підприємство фактично «завмирає» в стані неплатоспроможності.

Поряд з тим, варто враховувати, що банкрутство є невід'ємним елементом ринкової економіки, головна функція якого – звільнення ринку від неефективних, непрацюючих підприємств та залишення лише тих, які можуть бути діючими та рентабельними. Тому існують лише дві причини, за якими банкрутство залишається єдиним виходом для підприємства-боржника – це низькоякісне управління таким підприємством або відсутній попит на його продукцію. Тому в даних випадках може мати місце або санація підприємства або його ліквідація.

У зв'язку з цим, пропонується скасувати дію вказаного мораторію.

Альтернативним варіантом скасуванню мораторію є визначення умов, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

8. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство відносно всіх підприємств на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19

Пунктом 1^2 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу установлено, зокрема, що тимчасово, на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19, та протягом 90 днів з дня скасування карантину:

не допускається відкриття проваджень у справах про банкрутство боржників - юридичних осіб за заявою кредиторів за вимогами до боржника, що виникли з 12 березня 2020 року;

продовжується строк, визначений частиною шостою статті 34 цього Кодексу, якщо боржник доведе, що неможливість дотримання місячного строку на звернення із заявою про відкриття справи про банкрутство була спричинена поширенням коронавірусної хвороби COVID-19 та/або заходами боротьби з поширенням цієї хвороби.

Разом з тим на сайті Верховної Ради України зареєстрований та прийнятий в першому читанні проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо врегулювання окремих питань процедур банкрутства на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19» (реєстраційний номер № 4220 від 15.10.2020, поданий Президентом України).

Згідно з пояснювальною запискою даний законопроєкт розроблений з метою врегулювання окремих питань при здійсненні процедур банкрутства на період заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19, забезпечення конституційних гарантій захисту державою всіх суб'єктів права власності і господарювання, додержання засадничих принципів рівності всіх суб'єктів права власності перед законом та рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом.

Проєктом Закону пропонується вдосконалити порядок проведення загальних зборів (комітету) кредиторів у режимі відеоконференції, а також шляхом опитування; уточнюється порядок продовження судом строків: проведення попереднього засідання суду у справах про банкрутство (неплатоспроможність); звернення у межах відповідного провадження про визнання недійсними правочинів, вчинених боржником; дії мораторію на задоволення вимог кредиторів; оголошення про проведення першого, повторного та (або) другого повторного аукціону; виконання плану санації чи реструктуризації боргів боржника; розпорядження майном, ліквідації, реструктуризації боргів боржника та погашення боргів боржника.

У зв'язку з цим, пропонується вказаний мораторій скасувати.

Враховуючи, що вже є напрацьований проєкт закону № 4220 від 15.10.2020, доцільніше зосередитися саме на його розгляді та доопрацюванні у Верховній Раді України для більш швидкого та ефективного розв'язання проблеми.

9. Мораторій на порушення справ про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, до її завершення, а також у разі прийняття рішення про завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації

Частиною п'ятою статті 12 Закону України від «Про приватизацію державного і комунального майна» 18.01.2018 № 2269-VIII встановлено, що справи про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, не порушуються до її завершення. Провадження у справах про

банкрутство таких підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, підлягає припиненню, крім тих, що ліквідуються за рішенням власника. Справи про банкрутство підприємств/господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про завершення приватизації, не можуть порушуватися протягом одного року з дня завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації.

Метою введення вказаного мораторію є суттєве удосконалення, спрощення і скорочення процедур приватизації для досягнення високих темпів приватизації, прозорості та відкритості приватизаційного процесу, залучення широкого кола інвесторів до придбання державної власності.

Господарські суди ухвалюють рішення про закриття/припинення провадження у справі про банкрутство боржника на підставі частини п'ятої статті 12 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» на підставі поданих сторонами доказів у справі, обставин належності Державі Україна прямо або опосередковано частки акцій цього боржника, що перевищує 50 відсотків акцій, та чинності (на момент ухвалення відповідного судового рішення) прийнятого стосовно боржника рішення про приватизацію.

Водночас запровадження мораторію не вирішує основної проблеми – держава не надає такому підприємству належної фінансової підтримки для розрахунків з кредиторами, що призводить до нарощування боргів та погіршення майнового стану самого боржника.

Для розвитку ринкової економіки та забезпечення сприятливого інвестиційного клімату в країні є необхідним звільнення ринку від неефективних, непрацюючих підприємств. Для досягнення цієї мети ефективним інструментом є саме інститут банкрутства.

У свою чергу, належна діяльність підприємства характеризується двома головними факторами такими як, ефективне управління підприємством та попит на його продукцію. Тому, потребує нормативного врегулювання визначення умов за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

У зв'язку з цим, пропонуються наступні шляхи вирішення проблеми:

- ***встановити строки проведення передприватизаційних заходів та прийняття рішення про завершення приватизації або скасування рішення про приватизацію;***
- ***визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.***

10. Мораторій на порушення справ про банкрутство вугледобувних підприємств

Стаття 13 Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» від 12.04.2012 № 4650-VI – з метою недопущення банкрутства вугледобувних підприємств і збереження сировинної бази металургійного та енергетичного комплексів з моменту прийняття рішення про приватизацію підприємства до моменту завершення приватизації встановлюються мораторій на застосування процедури примусової реалізації майна об'єктів приватизації шляхом зупинення виконавчого провадження та мораторій на порушення справ про банкрутство вугледобувних підприємств. На строк до трьох років з моменту завершення приватизації встановлюються мораторій на застосування процедури примусової реалізації майна об'єктів приватизації шляхом зупинення виконавчого провадження та мораторій на порушення справ про банкрутство вугледобувних підприємств, які поширюються лише на борги, що утворилися на момент завершення приватизації.

Зазначений мораторій спрямований на розвиток вугільної промисловості як однієї із стратегічних галузей економіки України; підвищення ролі вугільної промисловості у забезпеченні енергетичної безпеки держави та сприянні розвитку вітчизняного металургійного комплексу; підвищення конкурентоспроможності вугілля як товарної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках; поліпшення фінансово-економічного стану вугледобувних підприємств; зниження витрат державного бюджету; залучення інвестицій та одержання додаткових коштів для технічного переоснащення, модернізації та належного фінансування вугледобувних підприємств; забезпечення надійного і безпечного функціонування приватизованих вугледобувних підприємств, дотримання екологічної безпеки.

Проте, як свідчить практика, мети впровадження вказаного мораторію також не досягнуто. Більше того, дія мораторію суперечить економічним інтересам самих боржників, економічним інтересам держави, а також порушує принцип рівності всіх суб'єктів права власності та господарювання.

Враховуючи аргументи, викладені відносно мораторію в контексті державних підприємства та/або господарських товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, пропонуються аналогічні шляхи вирішення:

- ***встановити строки проведення передприватизаційних заходів та прийняття рішення про завершення приватизації або скасування рішення про приватизацію;***
- ***визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.***

11. Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство державних підприємств трубопровідного транспорту, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»

За частиною дев’ятою статті 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 № 192/96-ВР – щодо державних підприємств, що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», дочірніх та заснованих нею підприємств, а також підприємств, утворених внаслідок реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення) державних підприємств, що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», дочірніх та заснованих нею підприємств, не може бути порушено справу про банкрутство.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» магістральний трубопровідний транспорт має важливе народногосподарське та оборонне значення і є державною власністю України.

Реорганізація (злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення) державних підприємств, дочірніх підприємств Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, та Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України виключно з метою та на виконання зобов'язань, взятих Україною відповідно до Закону України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства».

Потенційна реалізація об’єктів права державної власності може призвести до неможливості здійснення оперативної господарської діяльності підприємства, і як результат – банкрутство останнього, що в свою чергу призведе до негативних наслідків для України в цілому.

Таким чином, пропонується зберегти дію вказаного мораторію, враховуючи факт, що діяльність даного підприємства має стратегічне значення.

Загальні пропозиції

Робота Уряду сфокусована, зокрема, на досягненні стратегічної цілі «Забезпечення подальшого економічного розвитку країни». Реалізація цілі потребує впровадження реформ, тому одним із напрямків державної політики визначено «Ефективні державні підприємства».

Головна мета реформи державних підприємств, як зазначається на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів України[118], – забезпечити прозорість діяльності та звітування державних підприємств, покращити операційні та фінансові результати через організацію корпоративного управління державними підприємствами, знизити частку держави в економіці та ліквідувати непрацюючі підприємства. Необхідно залишити у державній власності незначну кількість стратегічно важливих підприємств, які прозоро та ефективно виконують свої функції. Для тих підприємств, що залишаться у власності держави, забезпечити процес ефективного управління на користь основного власника – народу України.

Водночас досягнення цих стратегічних цілей буде запорукою вирішення проблеми мораторіїв на виконання судових рішень.

Принагідно зазначаємо, що для формування критеріїв для відбору незначної кількості стратегічно важливих підприємств пропонується застосувати алгоритм, визначений постановою Уряду [119] для особливо важливих для економіки підприємств. Зокрема такими в Україні прийнято вважати підприємства, вартість активів якого за даними останньої фінансової звітності перевищує 2 млрд гривень або річний розмір чистого доходу якого перевищує 1,5 млрд гривень.

Крім цього, у підготовлених Європейським банком реконструкції та розвитку пропозиціях[120], міститься рекомендація щодо перегляду та суттєвого зменшення переліку підприємств та майна, на які неможливо звернути стягнення.

Так, пропонується скористатися певними тимчасовими механізмами, доки не буде скасовано мораторій на примусове виконання державного майна в певних стратегічних секторах. Наприклад, уряду слід розглянути можливість запровадження спеціального боргового інструменту з процентними ставками, який видаватиметься кредиторам за рішенням суду замість стягнення на державне майно. Це зможе служити гарантією для бізнес партнерів у державній

---

[118] Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Розділ «Діяльність», рубрика «Реформи», блок «Економічний розвиток». – Ефективні державні підприємства. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva. Дата звернення: 15.06.2021.

[119] Постанова Кабінету Міністрів України «Про проведення конкурсного відбору керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки» від 03.09.2008 № 777. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2008-п#Text.

[120] Аналіз щодо законодавчих прогалин у сфері примусового виконання рішень України, підготовлений Європейським банком реконструкції та розвитку, 4 травня 2021 року. – 27 С.

захищеності, а також досягти балансу між державною політикою та необхідністю справедливого ставлення до кредиторів.

Також у відповідь на запит Міністерства юстиції України, надісланий, зокрема, до Фонду державного майна України, надійшли наступні пропозиції виходячи з фактичного стану справ у боржника-державного підприємства.

Значна частка боргів між боржниками один на користь одного припадає на боржників з різних сфер економіки, на які поширюється дія ряду інших мораторіїв на виконання рішень судів, вирішення проблеми погашення заборгованості можливе лише у разі введення процедури взаємозаліку між боржниками.

У зв'язку з цим пропонується створити механізм виконання рішень судів або погашення заборгованості, яка виникла у підприємств, за якими є державний орган або державне підприємство, або комунальне підприємство, шляхом внесення змін до Закону України "Про державний бюджет України на 2021 рік" та передбачити наповнення спеціального фонду бюджету за рахунок:

надходжень від погашення податкового боргу, в тому числі реструктуризованого або розстроченого (відстроченого) з податку на прибуток підприємства з урахуванням штрафних санкцій, пені та процентів, нарахованих на суму цього боргу, що склався на 01.01.2021, який сплачується підприємствами електроенергетичної, нафтової, вугільної галузей;

надходження від погашення податкового боргу, в тому числі реструктуризованого або розстроченого (відстроченого) зі сплати частини чистого прибутку доходу державних унітарних підприємств їх об’єднань, що вилучаються до державних бюджету відповідно до закону з урахуванням штрафних санкцій, пені та процентів, нарахованих на суму цього боргу, що склався станом на 01.01.2021, який сплачується підприємствами електроенергетичної, нафтової, вугільної галузей;

надходжень від погашення податкового боргу, в тому числі реструктуризованого або розстроченого (відстроченого) податку на додану вартість підприємства з урахуванням штрафних санкцій, пені та процентів, нарахованих на суму цього боргу, що склався на 01.01.2021, який сплачується підприємствами електроенергетичної, нафтової, вугільної галузей, підприємствами, що надають послуги з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, підприємствами централізованого водопостачання та водовідведення.

Висновок до розділу

За результатами здійсненого аналізу, що ґрунтується на судовій практиці України та ЄСПЛ, наукових напрацюваннях визнаних національних та міжнародних експертів високого рівня, а також зібраних статистичних даних, можна зробити узагальнюючий висновок про необхідність **скасування усіх мораторіїв**, так як:

1) мораторії приймалися непродумано;

2) борги підмораторних боржників не зникли, не були реструктуризовані, а часто і продовжують зростати;

3) підприємства-боржники не стали працювати краще;

4) мораторії не дали належного економічного ефекту;

5) регуляторний орган, котрий прийняв рішення про впровадження мораторіїв, не здійснює заходи з визначення їхнього регуляторного впливу, натомість лише продовжує строк дії мораторіїв;

6) мораторії порушують ряд статей Конституції України та статтю 6 Конвенції з прав людини;

7) заборони, встановлені мораторіями, сприяють продукуванню численної практики ЄСПЛ не на користь держави Україна;

8) мораторії роблять право на справедливий суд в Україні ілюзорним, що не може не відлякувати великих іноземних інвесторів;

9) існування мораторіїв на виконання судових рішень створює передумови для виключення України з Ради Європи.

Скасування мораторіїв має відбуватися шляхом ухвалення **одного загального закону**, який має визначити необхідні заходи для зняття кожного конкретного мораторію.

Втім зняття мораторіїв не повинно означати одномоментного припинення дії усіх законодавчих актів, якими запроваджувалися обмеження/заборони на виконання судових рішень.

Рекомендовані такі **шляхи скасування** мораторіїв:

1) одразу безумовно скасувати мораторії (де це можливо);

2) поступово скасувати дію мораторіїв у найкоротший можливий строк.

Водночас, для скасування деяких з мораторіїв необхідно усунути причини, через які вони були запроваджені. Хоча більшість з них перебувають в інших, не суміжних з юриспруденцією, галузях, таких як енергетика чи вугледобування, однак ініціативу у скасуванні мораторіїв на виконання судових рішень має відігравати саме **Міністерство юстиції України** як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, державну політику у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Це узгоджується з приписами пункту 2.2 Плану заходів, яким визначено на ІІІ квартал 2021 року завдання розробити на підставі здійсненого моніторингу законопроєкту про внесення змін до відповідних актів щодо скасування неактуальних мораторіїв, який зареєструвати у Верховній Раді України.

Відповідальними за виконання цього заходу є Мін'юст, Мінфін, Фонд державного майна, Мінекономіки, Міненерго інші заінтересовані органи державної влади.

Також юридичний підхід до скасування мораторіїв пояснюється тим, що відповідальні за певні галузі економіки органи державної влади впродовж останніх років (десятків років) продемонстрували свою неспроможність та/або упередженість у підходах до формування політики, що демонструють законодавчо встановлені привілеї для окремих боржників.

Тому для скасування деяких мораторіїв Кабінету Міністрів України необхідно надати доручення органам державної влади надати Міністерству юстиції України пропозиції до проєкту закону, в якому буде передбачено скасування окремих мораторіїв по завершенню перехідного періоду, протягом якого має бути досягнуто конкретно визначених у проєкті закону цілей відповідно до чіткого плану дій по усуненню ситуації, що склалася у сфері.

На підставі проведеного комплексного аналізу доходимо до висновку про необхідність **скасування одразу таких мораторіїв**:

Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002);

Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007);

Мораторій на звернення стягнення на майно громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014);

Мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції (від 15.10.2014);

Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі (від 17.02.2017);

Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації (від 07.03.2018);

Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проєктів (заходів) в Україні (від 09.06.2018);

Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях (від 22.12.2018);

Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019).

При цьому існують певні мораторії, для скасування яких потребується вжиття додаткових заходів, у зв'язку з чим рекомендується встановити **перехідний період для поступового скасування у найкоротший можливий строк дії таких мораторіїв та/або особливі умови примусового виконання рішень**:

Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016);

Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017);

Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта (від 22.08.2018).

Особливостями такого перехідного періоду є потреба у формуванні органами державної влади, відповідальними за конкретну сферу, чіткого плану заходів і конкретизації дій на їх виконання для усунення проблем сфери.

Відповідно до рекомендацій, наданих Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ у Меморандумі[121], органам влади необхідно продумати створення альтернативної системи гарантій виконання рішень для подолання дії таких мораторіїв. Окрім зняття чинних мораторіїв, парламент або судова гілка влади повинні заборонити цю практику шляхом внесення поправок до чинного законодавства. Можуть знадобитися додаткові поправки до законодавства для визначення списку державних активів, які не підлягають вилученню (наприклад, ті які очевидно необхідні для виконання зобов'язань держави), які таким чином роз'яснювали би можливості обов'язкового виконання судових рішень шляхом вилучення інших активів у випадку невиконання судових рішень державою або її суб'єктами.

---

[121] Меморандум, підготовлений Департаментом з питань виконання рішень ЄСПЛ (Генеральним директоратом з прав людини та верховенства права), «Справи, розглянуті Комітетом міністрів в зв'язку з невиконанням чи затримкою виконання рішень національних судів в Україні (справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» та група справ «Жовнер / Бурмич та інші проти України»)», H/Exec(2021) 8–11 березня 2021 року. URL: https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22tabview%22:[%22document%22],%22EXECIdentifier%22:[%22HEXEC(2021)8-UKR-GROUPS-Ivanov-Zhovner-Burmych-ENG%22]}. Дата звернення: 01.06.2021.

Крім цього, імунітет держави не [повинен] розповсюджуватися на комерційну діяльність держави, і держава повинна брати участь у комерційній діяльності на рівних умовах з приватними компаніями, за винятком окремих випадків. Необхідно обмежити відповідальність держави за фактично приватні комерційні борги. Органи влади мають розглянути поправки до законодавства з метою вирішення питання відповідальності держави за неконтрольний пакет акцій і за комерційні дії непублічного характеру, пов'язані з діяльністю компаній, створених державою.

Також органам влади слід розглянути можливість повного або часткового скасування встановлених заборон та мораторіїв, пов'язаних з процедурою банкрутства та приватизації підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави, щодо яких відкрито провадження про банкрутство, і запровадити список умов за якими державний суб'єкт, відповідальний за керування та управління підприємством, що перебуває у власності чи під управлінням держави, має обов'язок його ліквідувати. Слід запровадити чітку та ефективну процедуру ініціювання процедури банкрутства підприємств, що перебувають у власності чи під управлінням держави.

Це узгоджується з приписами пункту 2.2 Плану заходів, яким визначено на III квартал 2021 року завдання розробити на підставі здійсненого моніторингу законопроєкту про внесення змін до відповідних актів щодо скасування неактуальних мораторіїв, який зареєструвати у Верховній Раді України.

Відповідальними за виконання цього заходу є Мін'юст, Мінфін, Фонд державного майна, Мінекономіки, Міненерго інші заінтересовані органи державної влади.

Особливі умови примусового виконання судових рішень органами ДВС, приватними виконавцями слід застосувати до таких груп боржників:

державних підприємств, котрі мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави;

казенних підприємств та об'єктів, необхідних для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України.

До особливих умов примусового виконання рішень, до прикладу, можна віднести встановлення повноважень виконавця звертати стягнення виключно на кошти на рахунках боржника, а також на майно, що безпосередньо не використовується у виробництві (предмети інтер'єру офісів, готова продукція та товари тощо).

При цьому має бути заборонено звертати стягнення на цілісні майнові комплекси зазначених вище груп боржників та на об'єкти нерухомого майна, верстати, обладнання, інші основні засоби, а також на сировину і матеріали, призначені для використання у виробництві.

Це забезпечить подальшу роботу АЕС, ГЕС, залізничного і трубопровідного транспорту та інших стратегічно важливих та соціально значимих підприємств України.

Також варто зазначити, що у процесі аналізу статистики у сфері примусового виконання рішень, встановлено відсутність єдиного підходу у формуванні та підрахунку статистичної звітності щодо кількості рішень, виконання яких ускладнено внаслідок дії мораторіїв.

При цьому отримати якісні статистичні дані щодо мораторіїв на виконання судових рішень технічні можливості Автоматизованої системи виконавчого провадження та будь-яких інших систем на даний час не дозволяють. Відтак збір запитуваної інформації відбувався з урахуванням людського фактору.

Наприклад, як вже зазначалось, відповідно до звітності органів державної виконавчої служби, внаслідок дії мораторіїв ускладнено виконання певної частини судових рішень. У той же час, відповідно до інших статистичних даних, наданих органами державної влади на запити Міністерства юстиції України, які можна бачити у додатку 4, кількість невиконаних рішень є іншою. Таким чином, відсутність єдиного підходу до обліку виконавчих документів, виконання яких ускладнено внаслідок дії мораторіїв, не сприяє усвідомленню обсягу проблеми та достовірній оцінці її негативного впливу.

За результатами узагальнення та аналізу зібраної про мораторії на примусове виконання рішень судів інформації, приходимо до висновку, що їх можна умовно згрупувати на такі:

1) мораторії, що зупиняють процедуру примусового виконання рішень (мораторії 5 – 8, 10 та 13, зазначені у додатку 1 до звіту), *запроваджені змінами до частини першої статті 34 Закону України «Про виконавче провадження», якою визначено підстави для зупинення вчинення виконавчих дій*;

2) мораторії, запроваджені окремими актами законодавства (мораторії 1 – 4, 9, 11 та 12, зазначені у додатку 1 до звіту).

Змушені констатувати, що такий підхід до врегулювання правовідносин, пов’язаних із примусовим виконанням судових рішень, зокрема із запровадженням мораторіїв на їх виконання, вносить хаотичність та дисбаланс у процеси нормотворення та правозастосування.

Крім цього, такий законодавчий підхід не сприяє ґрунтовному та комплексному напрацюванню змін до закону, що повинно супроводжувати ухвалення відповідних змін для забезпечення дії принципу правової визначеності як одного з елементів верховенства права, котрий визнається і діє в Україні відповідно до статті 8 Конституції України.

Наведений стан справ також не дозволяє належним чином відслідковувати акти законодавства з метою їх ефективного застосування.

У зв’язку з цим, логічною та послідовною видається пропозиція встановлення у законі імперативної норми щодо **внесення змін** до процедури примусового виконання рішень **виключно шляхом** внесення змін до Закону України «Про виконавче провадження».

Внесенню змін у цьому випадку, серед іншого, має передувати підготовка центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), **висновку до проєкту закону** у порядку, встановленому законодавством, що має бути **обов’язковим** до розгляду та

врахування під час ухвалення рішення у парламенті. При цьому негативний висновок має мати наслідком обов'язкове повернення проєкту закону на доопрацювання з **повторною процедурою отримання висновку** у визначеному порядку.

Під час комітетських слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики [122], що відбулися у грудні 2020 року, народний депутат України Тарас Тарасенко слушно відзначив, що Міністерство юстиції одноособово не може виступати локомотивом в питанні зняття мораторіїв. Це комплексне питання, яке повинно бути вирішене разом, як законодавчою гілкою влади, так і Міністерством економіки, Міністерством фінансів України та взагалі в принципі Кабінетом Міністрів України.

Варто окремо звернути увагу на мораторії на виконання рішень щодо державних підприємств. Так цілями та завданнями, визначеними у напрямку реформування галузі управління державними підприємствами, серед іншого, визначено[123]:

розмежування функції держави як власника та держави як регулятора підприємства;

скорочення переліку державних підприємств, заборонених до приватизації;

запровадження ефективної процедури реструктуризації та ліквідації збиткових та неперспективних та непрацюючих підприємств;

продаж державних активів через механізми малої та великої приватизації;

запуск активної ліквідації непрацюючих держпідприємств шляхом спрощення процедури їх ліквідації на законодавчому рівні та шляхом залучення професійних незалежних ліквідаторів.

Над досягненням зазначених цілей потрібно ґрунтовно попрацювати, що до прикладу, демонструють основні результати роботи ДП «ProZorro.Продажі». Зокрема, відсоток успішних торгів на авторизованих майданчиках для організації проведення аукціонів з продажу об'єктів малої приватизації складає лише 3%[124].

На порядку денному також стоїть завдання з розробити та подати на затвердження Верховній Раді України переліку акціонерних товариств, частка корпоративних прав, що належать державі, у статутних капіталах яких не може бути меншою ніж 50 відсотків + 1 акція, та акціонерних товариств, створених шляхом перетворення державних підприємств, частка корпоративних прав, що

---

[122] Стенограма комітетських слухань Комітету з питань правової політики на тему: «Проблеми виконання Україною рішень Європейського суду з прав людини» від 09 грудня 2020 року. URL: http://kompravpol.rada.gov.ua/uploads/documents/33211.pdf.

[123] Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Розділ «Діяльність», рубрика «Реформи», блок «Економічний розвиток». – Ефективні державні підприємства. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/efektyvni-derzhavni-pidpryemstva. Дата звернення: 15.06.2021.

[124] Веб-сайт ProZorro.Продажі. Основні результати. URL: https://bi.prozorro.sale/#/. Дата звернення: 15.06.2021.

належать державі, у статутних капіталах яких не може бути меншою ніж 50 відсотків + 1 акція.

Зазначений захід спрямований на виконання Закону № 145-IX від 2 жовтня 2019 року. Його виконання забезпечить скорочення переліку державних підприємств та виділення підприємств, що не підлягатимуть приватизації:

підприємства, що забезпечують безпеку держави;

підприємства, що є природними монополіями;

підприємства, що мають важливе значення для суспільства або чиї послуги/товари не можуть виконуватися приватним бізнесом.

Формування такого переліку наблизить Україну до подолання одного з запроваджених мораторіїв. В свою чергу це сприятиме виконанню судових рішень в Україні.

До того ж, як зазначає Міністерство фінансів України у відповіді на лист Міністерства юстиції України, згідно з вимогами § 33 Регламенту Кабінет Міністрів України Мінфіном під час погодження проєкту акта забезпечується опрацювання підготовлених розробником проєкту акта фінансово-економічних розрахунків впливу реалізації акта на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів та за результатами розгляду Мінфіном оформлюється висновок за встановленою ним формою.

Водночас, законодавчими актами України не встановлено обмеження права суб’єктів законодавчої ініціативи щодо внесення, реєстрації та розгляду у Верховній Раді України законодавчих пропозицій, які є фінансово незабезпеченими, а також не встановлено обов’язковості врахування експертного висновку Комітету Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання бюджету, та врахування висновку/експертного висновку Уряду чи Міністерства фінансів України, в яких зазначено про фінансову незабезпеченість законопроєкту коштами бюджету.

Поряд з цим продовжується практика прийняття законодавчих чи нормативно-правових актів без урахування можливості фінансового забезпечення, що суперечить вимогам Регламенту Верховній Раді України та Бюджетного кодексу України. При цьому необхідною умовою є визначення додаткових важелів впливу на дотримання суб’єктом законодавчої ініціативи при підготовці та поданні проєкту акту балансу між пільгами та можливістю їх фінансування за рахунок коштів бюджету.

Тому нагальним є врегулювання і зазначеної проблематики.

З аналізу висновків Конституційного Суду України слідує, що принцип обов’язковості судових рішень є:

складовою права особи на справедливий судовий захист;

невід’ємною складовою права кожного на судовий захист інших конституційних прав і свобод людини і громадянина;

є видом державного захисту прав і свобод людини і громадянина;

є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя.

Тому підвищення в Україні оперативності, якості та кількості виконаних судових рішень, що набрали законної сили, призведе до таких позитивних результатів:

підвищення авторитету судових органів та держави в цілому, а також рівня довіри до державних органів; утвердження принципу верховенства права, складовою якого є правова визначеність, що є передумовою для формування в особи впевненості у тому, що судове рішення, яке набуло законної сили, буде виконано без необґрунтованих зволікань у повному обсязі;

підвищення ефективності та спроможності влади щодо виконання покладених на неї завдань та функцій у сфері забезпечення реалізації прав та свобод людини та громадянина, гарантованих Конституцією та законами України;

підвищення дієвості правосуддя та як наслідок, інвестиційної привабливості держави, формування позитивного іміджу України як надійного міжнародного партнера та учасника міжнародних відносин;

підвищення рівня правової культури населення, що позитивно позначатиметься на стані виконання рішень судів у приватноправових спорах.

Стосовно мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства зазначається наступне.

За результатами проведеного аналізу встановлено, що мораторії на застосування судових процедур банкрутства до державних підприємств та підприємств, у тому числі казенних підприємств, або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків та до державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації призвели до негативних правових та економічних наслідків для держави.

Так, з метою усунення прогалин правового регулювання банкрутства державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків та попередження подальшого зростання боргів, ***пропонується скасувати заборону на застосування судових процедур санації та ліквідації щодо зазначених боржників, а також:***

визначитися з державними підприємствами, які не підлягатимуть приватизації;

забезпечити державні підприємства, які не підлягатимуть приватизації достатнім фінансуванням або гарантувати виконання такими державними підприємствами своїх грошових зобов’язань;

розробити план заходів щодо збереження стратегічних державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснити заходи щодо їх реконструкції, реструктуризації, об’єднання, злиття;

напрацювати спрощену систему банкрутства для державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, які фактично не здійснюють господарську діяльність, проте записи про них містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Разом з тим, за результатами проведеного дослідження встановлено низьку ефективність застосування мораторіїв, якими встановлено заборону на відкриття провадження у справі про банкрутство Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз», теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення, державних вугледобувних підприємств, державних підприємств трубопровідного транспорту, підприємств паливно-енергетичного комплексу, Державного підприємства «Енергоринок», вугледобувних підприємств, які поширюються на борги, що утворилися на момент завершення приватизації, боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, до її завершення, а також у разі прийняття рішення про завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації.

Мети впровадження цих мораторіїв досягнуто не було, таким чином, ***пропонується, зокрема, скасувати дію вищезазначених мораторіїв або визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію вказаних підприємств.***

Викладені пропозиції узгоджуються з Національною економічною стратегією на період до 2030 року, рекомендаціями, наданими міжнародними організаціями та пропозиціями суддів Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду.

Застосування процедур банкрутства до збиткових та неперспективних державних підприємств безсумнівно відповідає економічним інтересам держави та сприятиме захисту прав кредиторів вказаної категорії боржників.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що запроваджені мораторії є неефективними і не досягли поставленої мети. Тому усі мораторії підлягають скасуванню.

Це має відбуватися шляхом ухвалення **одного загального закону**, у якому має бути визначено, які з мораторіїв варто скасувати одразу, а по яких потрібен перехідний період для вжиття необхідних заходів для зняття кожного конкретного мораторію.

При цьому варто сформувати перелік стратегічно значимих підприємств, а також підприємств, майно яких не може бути реалізоване.

Відповідно, для підготовки проєкту закону у ІІІ кварталі 2021 року, як того вимагають положення пункту 2.2 Плану заходів, пропонується **Кабінету Міністрів України дати доручення відповідальним органам державної влади підготувати та подати Міністерству юстиції України пропозиції щодо вжиття конкретно визначених заходів у межах перехідного періоду, необхідних для скасування мораторіїв, а саме:**

Міністерству розвитку громад та територій України:

для скасування мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016) –

проаналізувати можливості і подати відповідні пропозиції до проєкту закону про скасування мораторію, які міститимуть конкретно визначені заходи та строки виконання по кожному з них,

запропонувати шляхи зменшення строку дії мораторію до 1 року (орієнтовно), протягом якого вжити вищезазначених заходів і скасувати мораторій;

для скасування мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства щодо:

1) теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення,

2) підприємств паливно-енергетичного комплексу –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторіїв **або:**

а) встановити процедуру обов’язкового періодичного підтвердження доцільності включення відповідних підприємств до реєстрів підприємств, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості, передбачених законами України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» та «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»;

б) визначити умови, за яких власник зобов’язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

Міністерству енергетики України:

для скасування мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016) –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторію, які міститимуть конкретно визначені заходи та строки виконання по кожному з них,

запропонувати шляхи зменшення строку дії мораторію до 1 року (орієнтовно), протягом якого вжити вищезазначених заходів і скасувати мораторій;

для скасування мораторію на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017) –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторію по завершенню перехідного періоду (орієнтовно через 1 рік), протягом якого має бути досягнуто конкретно визначених у проєкті закону цілей відповідно до чіткого плану дій по усуненню ситуації, що склалася у сфері;

для скасування мораторію на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії (від 16.07.2020) –

подати пропозиції до проєкту закону, які міститимуть конкретно визначені заходи та строки виконання по кожному з них у перехідний період до 1 року (орієнтовно) для скасування цього мораторію;

для скасування мораторію на застосування судових процедур банкрутства щодо державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз», державних вугледобувних підприємств, державного підприємства «Енергоринок» –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторіїв **або**

нормативно визначити умови, за яких власник зобов’язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства;

стосовно мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств та/або господарських товариств, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі та вугледобувних підприємств (приватизація) –

а) встановити строки проведення передприватизаційних заходів та прийняття рішення про завершення приватизації або скасування рішення про приватизацію;

б) визначити умови, за яких власник зобов’язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства.

Фонду державного майна України:

стосовно мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства щодо державних підприємств та/або господарських товариств, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі та вугледобувних підприємств (приватизація) –

а) встановити строки проведення передприватизаційних заходів та прийняття рішення про завершення приватизації або скасування рішення про приватизацію;

б) визначити умови, за яких власник зобов'язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства;

подати пропозиції щодо впровадження спрощеної системи банкрутства для державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, які фактично не здійснюють господарську діяльність, проте записи про них містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (також передбачити право на звернення до господарського суду з заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство державного підприємства або підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, у випадку прийняття власником рішення про ліквідацію боржника);

для скасування мораторію на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об'єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації (від 07.03.2018) та з метою продажу майна боржників, в тому числі тих, які включені до переліку об'єктів малої або великої приватизації, у рамках виконавчого провадження –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторію.

Міністерству економіки України:

подати пропозиції щодо впровадження спрощеної системи банкрутства для державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, які фактично не здійснюють господарську діяльність, проте записи про них містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (також передбачити право на звернення до господарського суду з заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство державного підприємства або підприємства, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, у випадку прийняття власником рішення про ліквідацію боржника);

для скасування мораторіїв на застосування судових процедур банкрутства щодо:

1) теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення;

2) підприємств паливно-енергетичного комплексу –

подати пропозиції до проєкту закону про скасування мораторіїв **або:**

а) встановити процедуру обов’язкового періодичного підтвердження доцільності включення відповідних підприємств до реєстрів підприємств, які беруть участь у процедурі погашення заборгованості, передбачених законами України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» та «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»,

б) визначити умови, за яких власник зобов’язаний прийняти рішення про ліквідацію державного підприємства;

для скасування мораторію на вчинення виконавчих дій щодо об’єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019) –

сформувати перелік державних підприємств, що не підлягають приватизації (у найкоротший строк).

Міністерству фінансів України:

для забезпечення виконання рішень судів, боржниками за якими є державні підприємства, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, казенних підприємств та об’єкти права державної власності, що не підлягають приватизації –

подати ґрунтовні висновки щодо можливості запровадження спеціального боргового інструменту з процентними ставками, який видаватиметься кредиторам за рішенням суду замість звернення стягнення на державне майно.

Разом з тим, щодо створення **небюджетного фонду** гарантування виконання рішень судів щодо підприємств, які перебувають під дією мораторіїв, внески до якого сплачуватимуться такими підприємствами, проведений аналіз показав недоцільність створення такого фонду на даному етапі.

Директор
Директорату правосуддя
та кримінальної юстиції **Олександр ОЛІЙНИК**

ДОДАТКИ

Додаток 1

ПЕРЕЛІК МОРАТОРІЇВ

на примусове виконання рішень в Україні

з посиланням на нормативні акти, якими вони введені в дію
(*за хронологією запровадження*)

05.01.2002

1. Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств

Встановлений Законом України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» від 29.11.2001 № 2864-III, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2864-14

13.01.2007

2. Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення

Встановлений Земельним кодексом України від 25.10.2001 № 2768-III, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/

07.06.2014

3. Мораторій на звернення стягнення на майна громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті

Встановлений Законом України «Про мораторій на стягнення майна громадян України, наданого як забезпечення кредитів в іноземній валюті» від 03.06.2014 № 1304-VII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1304-18

15.10.2014

4. Мораторій на задоволення вимог заставодержателя за рахунок предмета іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції

Встановлений Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1669-VII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18

30.11.2016

5. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії

Продовження додатка 1

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» від 03.11.2016 № 1730-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19

17.02.2017

6. Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підприємств залізничного транспорту, майно яких розташоване на території проведення антитерористичної операції» від 20.12.2016 №1787-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1787-19#n10

24.05.2017

7. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств

Встановлений Законом України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» від 13.04.2017 № 2021-VIII, режим доступу: https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2021-19

07.03.2018

8. Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення державних підприємств або пакетів акцій (часток) господарських товариств до переліку об’єктів малої або великої приватизації, що підлягають приватизації

Встановлений Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text

09.06.2018

9. Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб’єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони звернення стягнення та накладення арешту на кошти суб’єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні» від 15.05.2018 №2417-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2417-viii

Продовження додатка 1

22.08.2018

10. Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта

Встановлений Законом України «Про внесення змін до законів України щодо вирішення деяких питань заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» перед державою-агресором та/або державою-окупантом та забезпечення їх стабільного розвитку» від 12.07.2018 № 2508-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2508-19#n16

22.12.2018

11. Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» від 22.11.2018 № 2618-VIII, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2618-19#n17

20.10.2019

12. Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»

Встановлений Законом України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02.10.2019 № 145-IX, режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20

16.07.2020

13. Мораторій на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17 червня 2020 року №719-IX. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-20#n2

Додаток 2

ПЕРЕЛІК МОРАТОРІЇВ

на застосування судових процедур банкрутства в Україні щодо державних підприємств та підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків

(з посиланнями на нормативні акти, якими вони запроваджені)

Група мораторіїв, якими встановлено заборону на застосування судових процедур санації та ліквідації:

1) Мораторій на застосування судових процедур санації та ліквідації щодо державних підприємств, які відповідно до закону не підлягають приватизації

Встановлений Господарським кодексом України від 16.01.2003 № 436-IV; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text.

2) Мораторій на застосування судових процедур санації та ліквідації щодо державних підприємств або акціонерних товариств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків

Встановлений Законом України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 02.10.2019 №145-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20#Text.

Група мораторіїв, якими встановлено заборону на відкриття провадження у справі про банкрутство підприємств:

3) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз»

Встановлений Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» від 19.12.2019 № 399-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/399-20#Text.

4) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення

Встановлений Законом України «Про внесення змін до Кодексу України з процедур банкрутства» від 05.06.2020 № 686-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/686-20#n12.

5) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство відносно всіх підприємств на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби COVID-19

Продовження додатка 2

Встановлений Законом України «Про внесення зміни до Кодексу України з процедур банкрутства щодо недопущення зловживань у сфері банкрутства на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби COVID-19» від 18.06.2020 № 728-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-20#n5.

6) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство державних вугледобувних підприємств

Встановлений Законом України «Про відновлення платоспроможності державних вугледобувних підприємств» від 13.04.2017 № 2021-VIII; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2021-19#Text.

7) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство державних підприємств трубопровідного транспорту, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»

Встановлений Законом України «Про трубопровідний транспорт» від 15.05.1996 № 192/96-ВР; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192/96-%D0%B2%D1%80#Text.

8) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство підприємств паливно-енергетичного комплексу

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23.06.2005 № 2711-IV; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2711-15#Text.

9) Мораторій на відкриття провадження у справі про банкрутство Державного підприємства «Енергоринок»

Встановлений Законом України «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17.06.2020 № 719-IX; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/719-20#Text.

10) Мораторій на порушення справ про банкрутство вугледобувних підприємств, які поширюються на борги, що утворилися на момент завершення приватизації

Встановлений Законом України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» від 12.04.2012 № 4650-VI; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4650-17#Text.

11) Мораторій на порушення справ про банкрутство боржників, якими є державні підприємства та/або господарські товариства, більше ніж 50 відсотків акцій (часток) яких прямо чи опосередковано належать державі, щодо яких прийнято рішення про приватизацію, до її завершення, а також у разі прийняття рішення про завершення приватизації з підстав, що виникли до завершення приватизації

Встановлений Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 № 2269-VIII; режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text.

Додаток 3

Процедура малої приватизації в Україні[1]

Процедура великої приватизації в Україні[2]

---

[1] Фонд державного майна України. Мала приватизація. URL: https://privatization.gov.ua/product-category/mala-pryvatyzatsiya/. Дата звернення: 15.06.2021.

[2] Фонд державного майна України. Велика приватизація. URL: https://privatization.gov.ua/product-category/velyka-pryvatyzatsiya/. Дата звернення: 15.06.2021.

Додаток 4

Інформація щодо підвідомчих суб'єктів, на яких поширюється дія мораторіїв на виконання судових рішень, надана органами державної влади на запити Міністерства юстиції України

№ з/п	ОДВ, до сфери управління якого віднесено зазначені суб'єкти з часткою держави	Загальна кількість суб'єктів з часткою держави	Кількість суб'єктів з часткою держави, що перебувають під дією мораторіїв	Суми заборгованості за рішеннями судів, що залишаються невиконаними в силу дії мораторіїв, грн	Кількість суб'єктів, що є прибутковими	Кількість суб'єктів, що є збитковими
1	Міністерство внутрішніх справ	*Не надано*	2	11 705 181	*Не надано*	*Не надано*
2	Міністерство закордонних справ	*Не надано*	1	0	*Не надано*	*Не надано*
3	Міністерство оборони України	114 суб'єктів господарювання (в т.ч. 15 – на території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження)	114	60 000 000	38	25
4	Міністерство розвитку громад та територій	47 (в т.ч. 4 – на території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження)	*Не надано*	*Не надано*	14	7* (з 21, які надали звітність)
5	Міністерство соціальної політики	*Не надано*	1	9 826 748	*Не надано*	*Не надано*
6	Міністерство у справах ветеранів	5	0	0	*Не надано*	*Не надано*
7	Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості	4	*Не надано*	*Не надано*	*Не надано*	*Не надано*
8	Міністерство енергетики	539 (в т.ч. 233 – на території, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження)	*Не надано*	*Не надано*	14	32
9	Міністерство юстиції	142 державних підприємства (в т.ч. 136 державних підприємств Державної кримінально-виконавчої служби України)	1	274 027	1	0
10	Фонд державного майна	80	18* (щодо яких надано відповідь)	6 314 913 604 (крім цього, триває судовий розгляд на суму боргу близько 18 млн)	*Не надано*	*Не надано*
11	Міністерство інфраструктури	*Не надано*	1	3 300 000 000	*Не надано*	*Не надано*
	ВСЬОГО:	**931**	**137**	**6 396 719 560**	**67**	**64**

Продовження додатка 4

*** Перелік органів державної влади, по яких:**

Відсутні суб'єкти, що перебувають під дією мораторіїв, та/або суми заборгованості за рішеннями суду відносно них:
Міністерство молоді та спорту України
Міністерство цифрової трансформації України
Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій
Міністерство фінансів України
Міністерство аграрної політики та продовольства України
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
Міністерство освіти і науки України
Національний банк України
Державна казначейська служба України
Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України
Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
Державна інспекція енергетичного нагляду України

Відповідь від ОДВ надходила, однак інформацію не було надано:
Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України

Відповідь від ОДВ не надходила:
Міністерство охорони здоров'я України
Міністерство культури та інформаційної політики України

Додаток 5

Витяг зі звіту за формою № 1
про роботу органів та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (крім рішень про стягнення періодичних платежів)
у 2020 році

Виконавчі провадження	Прийнято до виконання виконавчих документів у звітному періоді	Виконавчі провадження, виконання яких ускладнено у зв'язку із дією мораторіїв *(від загальної кількості прийнятих до виконання виконавчих документів)*	Усього завершено виконавчих проваджень у звітному періоді	Фактично виконано виконавчих проваджень *(п.2, 7, 9, 12 ст.39 ЗУ "Про виконавче провадження")*	Перебуває на виконанні виконавчих проваджень на кінець звітного періоду
Кількість	**4 581 251**	**19 624**	**2 757 087**	**1 483 206**	**1 743 157**
Сума	**1 055 893 982 066**	**23 543 3530 424**	**490 973 458 969**	**16 502 778 813**	**416 129 612 856**

Зведені статистичні дані по мораторіях,
що ускладнюють чи унеможливлюють примусове виконання судових рішень,

Виконавчі провадження	Виконавчі провадження, що перебували на виконанні	з них: завершені виконавчі провадження	в тому числі, фактично виконані виконавчі провадження *(якщо це є можливим згідно з умовами запровадженого мораторію)*	Залишок виконавчих проваджень *на кінець звітного періоду*	в тому числі, зупинені виконавчі провадження, що перебувають на виконанні
Кількість	**62 244**	**19 266**	**11 864**	**42 978**	**19 802**
Сума	**144 969 526 217**	**66 564 815 136**	**847 742 157**	**78 392 134 791**	**45 215 337 587**

за 2020 рік

Додаток 6

Статистичні дані окремо по кожному з мораторіїв, що ускладнює чи унеможливлює примусове виконання судових рішень, за 2020 рік*

№ з/п	**Назва мораторію, що ускладнює чи унеможливлює примусове виконання рішень**	**Кількість виконавчих проваджень, що перебували на виконанні, та на яку суму**	Сума, грн	**Кількість завершених виконавчих проваджень та на яку суму**	Сума, грн	**Кількість фактично виконаних виконавчих проваджень** (якщо це є можливим згідно з умовами запровадженого мораторію) **та на яку суму**	Сума, грн	**Залишок виконавчих проваджень на кінець звітного періоду та на яку суму**	Сума, грн	**Кількість зупинених виконавчих проваджень, що перебувають на виконанні, та на яку суму**	Сума, грн
1	Мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств (від 05.01.2002)	**26 997**	**34 599 573 899**	**8 145**	**1 440 145 524**	**5 837**	**374 733 441**	**18 852**	**33 158 638 150**	**11 582**	**19 593 356 956**
2	Мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення (від 13.01.2007)	**9 895**	**921 629 648**	**4 111**	**169 598 357**	**2 078**	**14 155 350**	**5 784**	**752 019 706**	**7**	**3 840 014**
3	Мораторій на звернення стягнення на активи акціонерного товариства залізничного транспорту загального користування, 100 відсотків акцій якого належать державі (від 22.03.2012)	**505**	**62 278 196**	**9**	**4 295 474**	**0**	**0**	**496**	**57 982 722**	**0**	**0**
4	Мораторій на звернення стягнення на майна громадян, передане в забезпечення за споживчими кредитами в іноземній валюті (від 07.06.2014)	**3 837**	**2 559 665 501**	**935**	**389 588 744**	**40**	**17 111 880**	**2 902**	**2 173 561 122**	**199**	**75 062 747**
5	Мораторій на задоволення вимог іпотекодержателя за рахунок предмета	**255**	**76 861 514 731**	**88**	**62 942 285 920**	**3**	**4 840 895**	**167**	**13 919 228 811**	**14**	**496 536 634**

	іпотеки, розташованого на території проведення антитерористичної операції (від 15.10.2014)										
6	Мораторій на вчинення виконавчих дій у разі включення боржника до реєстру підприємств, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії (від 30.11.2016)	**979**	**10 743 017 493**	**78**	**702 364 932**	**37**	**108 021 539**	**901**	**10 027 438 849**	**767**	**9 325 766 982**
7	Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо державних вугледобувних підприємств (від 24.05.2017)	**6 251**	**14 522 660 427**	**479**	**371 539 428**	**161**	**116 054 826**	**5 772**	**14 151 120 999**	**3 930**	**12 381 821 319**
8	Мораторій на звернення стягнення та на накладення арешту на кошти на рахунках зі спеціальним режимом використання суб'єктів господарювання у сферах тепло-, водопостачання та водовідведення, отриманих від міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (заходів) в Україні (від 09.06.2018)	**10**	**13 951 039**	**9**	**27 272**	**7**	**11 972**	**1**	**13 923 767**	**1**	**13 923 767**
9	Мораторій на застосування заходів примусового виконання рішень щодо стягнення заборгованості з підприємства оборонно-промислового комплексу, внесеного до переліку	**583**	**73 267 775**	**116**	**6 151 546**	**8**	**266 000**	**467**	**67 116 229**	**119**	**164 622 912**

	об’єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, на користь юридичної особи держави-агресора та/або держави-окупанта або юридичної особи з іноземними інвестиціями чи іноземного підприємства держави-агресора та/або держави-окупанта (від 22.08.2018)										
10	Мораторій на дію арештів та заборон відчуження майна Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у виконавчих провадженнях (від 22.12.2018)	**71**	**64 522 717**	**52**	**25 061 643**	**0**	**0**	**19**	**39 461 074**	**7**	**592 969**
11	Мораторій на вчинення виконавчих дій щодо об'єктів права державної власності, які були включені до переліків, затверджених Законом України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (від 20.10.2019)	**12 861**	**4 547 444 791**	**5 244**	**513 756 296**	**3 693**	**212 546 254**	**7 617**	**4 031 643 362**	**3 176**	**3 159 813 286**
12	Мораторій на здійснення заходів примусового виконання рішень щодо оптового постачальника електричної енергії (від 16.07.2020)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
	ВСЬОГО:	**62 244**	**144 969 526 217**	**19 266**	**66 564 815 136**	**11 864**	**847 742 157**	**42 978**	**78 392 134 791**	**19 802**	**45 215 337 587**

* Облік рішень по кожному мораторію здійснений окремо.

Рішення, ускладнені більш ніж одним мораторієм, в таблиці можуть бути обліковані декілька разів.

Додаток 7

Пропозиції Міністерства енергетики України
для вирішення проблем державних вугледобувних підприємств

Можливі варіанти розв’язання проблем:

Варіант 1 – розподіл державних вугледобувних підприємств на перспективні та неперспективні, розвиток перспективних шахт за рахунок бюджетного фінансування та ліквідація неперспективних шахт.

Варіант 2 – комплексна реструктуризація вугільної галузі з метою забезпечення її економічної ефективності (беззбитковості та самоокупності) та забезпечення енергетичної незалежності України шляхом споживання вітчизняною генерацією українського вугілля.

Варіант 3 – приватизація всіх державних вугледобувних підприємств та їх ліквідація у разі відсутності покупця протягом встановленого періоду.

Варіант 1. Розподіл державних вугледобувних підприємств на перспективні та неперспективні, розвиток перспективних шахт за рахунок бюджетного фінансування та ліквідація неперспективних шахт.

Пріоритетом державної політики є використання державних ресурсів на розвиток та модернізацію перспективних підприємств з метою виведення їх на беззбитковий рівень роботи та підвищення їх інвестиційної привабливості.

Реалізація варіанту потребує суттєвої державної підтримки, оскільки планується середньострокове одночасне виділення коштів на розвиток і модернізацію підприємств та на покриття поточних збитків.

Основою для прийняття рішення про розвиток чи ліквідацію є техніко-економічні критерії обсягу промислових запасів вугілля, собівартості товарної вугільної продукції, гірничо-геологічних умов видобутку та якості вугілля, рівня зношеності основних фондів, обсягу капітальних інвестицій, необхідних для виходу на беззбитковий рівень роботи.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

1. Оптимізувати структуру державних вугледобувних підприємств шляхом їх реорганізації з утворенням на базі шахт юридичних осіб. Здійснити заходи зі зменшення витрат на утримання шахт, оптимізації штатної чисельності, позбавлення від непрофільних активів.

2. Розподілити державні вуглевидобувні підприємства на перспективні/ неперспективні з урахуванням техніко-економічних критеріїв обсягу промислових запасів вугілля, собівартості товарної вугільної продукції, гірничо-геологічних умов видобутку, рівня зношеності основних фондів, обсягу капітальних інвестицій, необхідних для виходу на беззбитковий рівень роботи, якості вугільної продукції.

3. Провести заходи зі списання та погашення фіскальної заборгованості, заборгованості зі сплати єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування, кредиторської заборгованості, шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів.

Продовження додатка 7

4. Забезпечити поповнення обігових коштів перспективних шахт через фінансування за рахунок Державного бюджету України, надання бюджетних коштів на поворотній та безповоротній основах, надання державних гарантій за кредитами (позиками), залучення приватних інвестицій.

5. Забезпечити розробку та затвердження комплексних планів розвитку перспективних шахт, з визначенням строків виходу на беззбитковий рівень.

6. За результатами техніко-економічної оцінки здійснити у встановленому законодавством порядку ліквідацію неперспективних шахт.

7. Забезпечити заходи соціального захисту та забезпечення зайнятості (перепідготовки, працевлаштування) працівників вугільних підприємств, що вивільняються, із залученням міжнародної фінансової та технічної допомоги. Забезпечити прийняття державної та регіональних програм зайнятості шахтарів.

8. Сприяти та ініціювати процеси трансформації регіонів закриття шахт.

В частині строків реалізації варіанту 1, досягнення беззбиткового рівня перспективних шахт передбачається в строк до 3 років. Неперспективні шахти ліквідуються протягом 4 років.

Ризики

Аналіз політичних та соціально-економічні аспектів прийняття рішення дозволяє визначити наступні ризики, які можуть виникнути під час реалізації варіанту 1:

штучний розподіл шахт на перспективні та неперспективні;

недостатність коштів в державному бюджеті на реорганізацію вугільної галузі та відновлення конкурентоспроможності перспективних підприємств, що може так і не відбутися;

після погашення фінансової заборгованості перспективних шахт, у зв’язку з неефективним управлінням, зростанням собівартості вугільної продукції, зменшенням обсягів реалізації вугілля та інших факторів, може знову виникнути значна фінансова заборгованість цих підприємств;

тривалість та недостатні обсяги фінансування ліквідації збиткових шахт, що може привести до погіршення екологічних та соціальних наслідків;

зниження доходів місцевих бюджетів на території яких розташовуються підприємства, що ліквідуються;

зростання соціальної напруги в місцях розташування підприємств, що ліквідуються;

подальше зростання витрат державного бюджету на покриття собівартості державних підприємств;

зростання рівня безробіття в регіонах закриття підприємств, що ліквідуються;

супротив адміністративного персоналу підприємств що ліквідуються та місцевої влади.

Продовження додатка 7

Як наслідок, враховуючи довготривалі (історичні) тенденції функціонування державного вугледобувного сектору та низьку ефективність управління, реалізація варіанту 1 в подальшому може призвести до такої самої ситуації, що склалася на сьогодні. Крім того, з урахуванням часу та враховуючи рівень зношеності основних виробничих фондів, кількість перспективних підприємств, що будуть цікаві потенційним інвесторам значно зменшиться.

Варіант 2. Комплексна реструктуризація вугільної галузі з метою забезпечення її економічної ефективності (беззбитковості та самоокупності) та забезпечення енергетичної незалежності України шляхом споживання вітчизняною генерацією українського вугілля.

Пріоритетом державної політики є комплексне реформування вугільної галузі, об'єднання за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго», залучення стратегічних інвесторів, реструктуризація та приватизація вугледобувних підприємств та їх об'єднань, з урахуванням програм трансформації вугільних регіонів, що передбачатимуть створення нових робочих місць та подолання монопрофільності шахтарських регіонів, тимчасове (до проведення приватизації) використання державних ресурсів на фінансове оздоровлення перспективних підприємств та на подолання негативних наслідків ліквідації неприватизованих шахт.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

1. Здійснення розподілу державних вугледобувних підприємств (шахт/шахтоуправлінь) на три групи з урахуванням фінансово-економічних, гірничо-геологічних та інших факторів і особливостей:

Перша група – шахти/шахтоуправління вугільна продукція яких забезпечить стабільну ресурсну базу для ПАТ «Центренерго»;

Друга група – шахти/шахтоуправління «подвійного призначення», що видобувають енергетичне та коксівне вугілля, мають інші ринки збуту своєї продукції і в подальшому будуть приватизовані або ліквідовані;

Третя група – шахти/шахтоуправління, що перебувають в кризовому фінансово-економічному становищі та потребують значних приватних інвестицій. Такі шахти/шахтоуправління будуть передані на приватизацію як цілісні майнові комплекси, для яких можливо переформатування господарської діяльності.

Вугледобувні підприємства які не було реалізовано в ході процесу приватизації будуть передані на ліквідацію з урахуванням дотримання всіх соціальних пільг та гарантій працівникам, що передбачені законодавством, галузевою угодою та колективним договором.

Розподіл вугледобувних підприємств буде здійснюватися на підставі системного комплексного аналізу існуючого та потенційно можливого стану підприємств, незалежного аудиту, які включають оцінку ресурсного, гірничо-геологічного, виробничо-технологічного, економічного потенціалу підприємств, а також соціальної оцінки результатів реструктуризації шахт. Такий підхід дозволяє надати найбільш повну оцінку як існуючого стану підприємств, так і можливостей для їх розвитку.

Продовження додатка 7

2. Підготовка та розроблення необхідної нормативно-правової бази для об’єднання державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго».

3. Вдосконалення нормативно-правової бази в частині здійснення приватизації та ліквідації державних вугледобувних підприємств.

4. Вжиття заходів для посилення потенціалу та фінансового оздоровлення державних вугледобувних підприємств.

5. Висвітлення передприватизаційних процесів у потенційному інвестиційному просторі з метою залучення широкого кола потенційних інвесторів.

6. Здійснення об’єднання державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго».

7. Проведення приватизації державних вугледобувних підприємств та/або їх об’єднань.

8. Розроблення для всіх неприватизованих державних вугледобувних підприємств, що передані на ліквідацію, механізмів переведення висококваліфікованих кадрів на інші вугледобувні підприємства.

9. Реалізація заходів з підтримки працівників вугледобувного підприємства, що ліквідується з урахуванням дотримання всіх соціальних пільг та гарантій, передбачених законодавством, галузевою угодою та колективним договором, зокрема перенавчання у регіональних вищих і технічних закладах освіти працівників та членів їх сімей починаючи з 2021 року.

10. Сприяння перепрофілюванню економіки шахтарських регіонів та забезпечити впровадження і реалізацію ініціатив, спрямованих на створення нових робочих місць.

11. Залучення міжнародної фінансової, технічної, експертної та іншої допомоги для здійснення трансформації вугільних регіонів та реалізації інвестиційних проектів в регіонах закриття шахт.

Ризики

Аналіз необхідних аспектів прийняття рішення дозволяє визначити наступні ризики, які можуть виникнути під час розв'язання проблеми:

падіння попиту на вітчизняне вугілля та скорочення споживання у наслідок:

постачання електричної енергії, імпортованої з держав, що не є членами Енергетичного Співтовариства, за двосторонніми договорами, на ринку «на добу наперед», на внутрішньодобовому ринку та на балансуючому ринку;

закупівлі вітчизняною генерацією імпортного вугілля;

зменшення частки виробництва електричної енергії, що виробляється за рахунок спалювання вугілля;

неприйняття відповідних нормативно-правових актів, що дозволять провести фінансове оздоровлення вугледобувних шахт/шахтоуправлінь;

Продовження додатка 7

супротив адміністративного персоналу підприємств, що ліквідуються та місцевої влади з метою збереження існуючого становища;

недостатність коштів в державному бюджеті на реструктуризацію вугільної галузі та відновлення конкурентоспроможності підприємств;

неприйняття нормативно-правових актів, що направлені на прискорення процесу ліквідації неприватизованих шахт, що призведе до затягування процесу та зростання видатків Державного бюджету в частині утримання шахт, що передані на ліквідацію та допрацьовують вже підготовлені запаси;

зниження доходів місцевих бюджетів на території яких розташовуються підприємства, що ліквідуються;

зростання соціальної напруги в місцях розташування підприємств, що ліквідуються;

подальше зростання витрат державного бюджету на покриття собівартості збиткових державних вугледобувних підприємств;

зростання рівня безробіття в регіонах закриття шахт, що визнані неперспективними та ліквідуються;

відсутність конкретних проектів, що направлені на трансформацію вугільних регіонів;

тривалість та недостатні обсяги фінансування ліквідації збиткових шахт, що може привести до погіршення екологічних та соціальних наслідків;

некваліфіковане ведення господарської діяльності, неналежне дотримання чинних норм екологічної безпеки та охорони праці, несвоєчасна та незаконна ліквідація (або її відсутність) новими власниками приватизованих вугледобувних підприємств.

Попри суттєві ризики реалізації зазначеного варіанту, він пропонує збалансовану модель реструктуризації державного сектору вугледобувної галузі, з врахуванням існуючих реалій та проблемних питань сфери.

Запропонована інтеграція державних шахт до паливної генерації з подальшою приватизацію підприємств сектору, за умови чіткої та синхронної реалізації плану заходів призведе до поступового досягнення запланованих очікуваних результатів.

Крім того, зазначений варіант синхронізується з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2020 р. № 1215-р «Деякі питання утворення акціонерного товариства за участю державних вугледобувних підприємств та публічного акціонерного товариства "Центренерго”».

Варіант 3. Приватизація всіх державних вугледобувних підприємств та їх ліквідація у разі відсутності покупця протягом встановленого періоду.

Пріоритетом державної політики при реалізації варіанту 3 є зменшення та у подальшому повне припинення використання коштів державного бюджету на підтримку державних вугледобувних підприємств.

Продовження додатка 7

Шляхи і способи розв'язання проблеми

1. Проведення заходів щодо удосконалення нормативно-правової бази у сфері приватизації державних вугледобувних підприємств.

2. Передача усіх державних вуглевидобувних підприємств на приватизацію.

3. Припинення бюджетної підтримки державних вуглевидобувних підприємств після 01.09.2022 року у відповідності до міжнародних зобов'язань України та вимог постанови Кабінету Міністрів України від 13 січня 2021 р.№38 «Про затвердження критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі».

4. Прийняття відповідних нормативно-правових актів в частині спрощення процедури ліквідації шахт.

5. Ліквідація шахт, що не були приватизовані протягом часу, визначеного Концепцією.

6. Проведення перекваліфікації працівників та їх подальше працевлаштування в інші галузі та сегменти економіки.

Термін приватизації шахт 2 роки.

Термін ліквідації шахт, які не вдалось приватизувати або передати в оренду – протягом 3-8 років після завершення процесу приватизації.

Ризики

Аналіз політичних та соціально-економічні аспектів прийняття рішення дозволяє визначити наступні ризики, які можуть виникнути під час реалізації зазначеного варіанту:

значна ймовірність того, що приватизовано буде лише декілька вугледобувних підприємств, а решта будуть відправлені на ліквідацію;

відсутність надходжень до державного бюджету у зв'язку з тим, що приватизація шахт фактично не відбулася;

зниження доходів місцевих бюджетів на території яких розташовуються підприємства, що ліквідуються;

зростання соціальної напруги в трудових колективах та в шахтарських регіонах у наслідок закриття містоутворюючих підприємств;

зростання рівня безробіття та погіршення криміногенної ситуації в шахтарських регіонах;

масові акції протесту шахтарів та членів їх родин;

супротив адміністративного персоналу підприємств, що ліквідуються та місцевої влади;

приватизація недобросовісним власником, що призведе до розкрадання майна підприємств, стихійного вивільнення персоналу, порушення техніки безпеки та екологічних норм;

умисне доведення підприємств до банкрутства.

Продовження додатка 7

У зв'язку з тим, що реалізація зазначеного варіанту може призвести до несприятливих політичних та соціально-економічних наслідків, на переконання Міністерства енергетики України, варіант 3 не може розглядатися як основний щодо реформування вугільної галузі.

З урахуванням вищевикладеного, на виконання Указу Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» Міненерго розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування вугільної галузі та затвердження плану заходів з її реалізації» (далі – проект акта) та листом від 14.12.2020 № КМ/1.1-5.3-25196 подано на розгляд Кабінету Міністрів України.

З метою розв'язання проблемних питань функціонування вугільної галузі, одним із основних шляхів вирішення існуючих проблем проект акта передбачає створення вертикально-інтегрованого об'єднання за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго».

Схвалення проекту акта, на думку Міністерства енергетики України, дозволить:

визначити механізми структурної перебудови і реформування державних підприємств вугільної промисловості;

забезпечити сталий розвиток інтегрованих та приватизованих державних вугледобувних підприємств і нарощення ними економічно доцільного видобутку вугілля;

зберегти перспективну ресурсну базу;

забезпечити енергетичну незалежність України шляхом забезпечення вітчизняним вугіллям ПАТ «Центренерго»;

підвищити інвестиційну привабливість ПАТ «Центренерго» та державних вугледобувних підприємств перед майбутньою приватизацією;

сприятиме зниження рівня соціальної напруженості в трудових колективах та шахтарських регіонах і забезпечить можливість соціальної інтеграції вивільнених шахтарів.

Однак з урахуванням кризових явищ, що виникли у вітчизняному енергетичному секторі, відповідно до пункту 8 протоколу засідання Урядового комітету з питань національної безпеки і оборони, стратегічних галузей промисловості, паливно-енергетичного комплексу та інфраструктури від 18.01.2021 № 2 та з урахуванням листа Міністерства енергетики України від 16.01.2021 № КМ/1.1-17.3-537 проект акта було відкликано з метою подальшого доопрацювання.

Натомість, з метою реформування вугільної галузі постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2020 № 764 створено робочу групу з опрацювання питання визначення моделі об'єднання за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго», за результатами роботи якої визначається перелік державних вугледобувних підприємств, які увійдуть до складу зазначеної вертикально-інтегрованої компанії.

Продовження додатка 7

Визначення вугледобувних підприємств здійснюється на підставі системного комплексного аналізу існуючого та потенційно можливого стану підприємств, незалежного аудиту, які включають оцінку ресурсного, гірничо-геологічного, виробничо-технологічного, економічного потенціалу підприємств, а також соціальної оцінки результатів реструктуризації шахт. Такий підхід дозволить надати найбільш повну оцінку як існуючого стану підприємств, так і можливостей для їх розвитку.

Слід зазначити, що для державних вугледобувних підприємств, які трансформуються, реалізація запланованих заходів матиме позитивний вплив, що полягає у фінансовому оздоровлені підприємств, оновленні основних виробничих фондів, нарощування економічного доцільного видобутку вугілля та як наслідок – досягнення беззбитковості.

В середньостроковій перспективі, після приватизації, такі шахти отримають можливість розвитку за рахунок приватних інвестицій, а неприватизовані шахти будуть ліквідовані з урахуванням програми трансформації вугільних регіонів.

З метою реалізації Плану заходів, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.10.2020 № 1215-р, та для визначення переліку ефективних державних вугледобувних підприємств (шахт), майно яких може бути внесено до статутного капіталу акціонерного товариства, що буде утворено за участю державних вугледобувних підприємств та ПАТ «Центренерго», спільним наказом Міністерства енергетики та Фонду державного майна України від 27.11.2020 № 763/1920 створено Комісію з організації інвентаризації та аудиту державних вугледобувних підприємств (далі – Комісія), що перебувають у державній власності та у сфері управління Міненерго, і затверджено її склад, до якого увійшли представники Міненерго, ФДМУ та ПАТ «Центренерго».

Комісією здійснені виїзні аудити для прийняття відповідних рішень щодо доцільності включення шахт до складу акціонерного товариства, яке буде створено за участю ПАТ «Центренерго». Наразі, за результатами проведеного аудиту здійснюються опрацювання питання щодо утворення ефективної вертикально-інтегрованої компанії на базі ПАТ «Центренерго» за участю державних вугледобувних підприємств.