

## В И С Н О В О К

щодо проекту Закону про внесення змін до пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо поновлення перебігу позовної давності (реєстр. № 11315 від 31 травня 2024 року)

За дорученнями Голови Верховної Ради України від 03 червня 2024 року Комітет з питань правової політики розглянув на своєму засіданні 12 грудня 2024 року (протокол № 177) проект Закону про внесення змін до пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо поновлення перебігу позовної давності (реєстраційний № 11315 від 31 травня 2024 року) (далі – Законопроект), поданий народним депутатом України Рущишиним Я.І. та іншими народними депутатами України.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту за реєстр. № 11315 він розроблений з метою забезпечення конституційного права на захист, справедливий судовий розгляд, а також гарантії юридичної визначеності і остаточності, захисту потенційних відповідачів від прострочених позовів, шляхом відновлення перебігу позовної давності.

Для досягнення мети пропонується виключити чинний пункт 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо зупинення перебігу позовної давності, визначеного цим Кодексом, на строк дії воєнного стану в Україні.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є демократична, соціальна, правова держава (стаття 1), права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті 3), органи державної влади, у тому числі й Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в Україні, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 6, частина друга статті 19, стаття 75).

Верховна Рада України визначена в статті 75 Конституції України парламентом - єдиним органом законодавчої влади в Україні, одним із повноважень якого є прийняття законів, якими визначаються засади цивільно-правової відповідальності (пункт 3 частини першої статті 85; пункт 22 частини першої статті 92 Конституції України).

Чинним на сьогоднішній день пунктом 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України передбачається, що у період дії воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, перебіг позовної давності, визначений цим Кодексом, зупиняється на строк дії такого стану.

Відповідно до пунктів 1 і 4 частини першої та частин другої і третьої статті 263 Цивільного кодексу України, перебіг позовної давності зупиняється, зокрема: якщо пред'явленню позову перешкоджала надзвичайна або невідворотна за даних умов подія (непереборна сила); якщо позивач або відповідач перебуває у складі Збройних Сил України або в інших створених відповідно до закону військових формуваннях, що переведені на воєнний стан. У разі виникнення обставин, встановлених частиною першою цієї статті, перебіг позовної давності зупиняється на весь час існування цих обставин. Від дня припинення обставин, що були підставою для зупинення перебігу позовної давності, перебіг позовної давності продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

З аналізу зазначених норм Цивільного кодексу України можна дійти висновку, що зупинка перебігу позовної давності на строк дії воєнного стану в Україні свідчить про необхідність її запровадження через виняткову (форс-мажорну) потребу захисту цивільних прав і інтересів особи в умовах обставин непереборної сили.

При цьому, важливо наголосити, що чинне положення пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України було запроваджене Законом України "Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо вдосконалення порядку відкриття та оформлення спадщини" від 08 листопада 2023 року № 3450-ІХ. Разом з тим, цим Законом розділ "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України було доповнено пунктами 20 і 21, якими зупинено перебіг строків позовної давності під час дії в Україні воєнного, надзвичайного стану та встановлено спеціальні строки та порядок регулювання спадкових правовідносин на час дії в Україні або окремих її місцевостях воєнного, надзвичайного стану, зокрема на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією.

Натомість, Законопроектом пропонується пункт 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України виключити.

Щодо питання скасування вимоги пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо зупинення перебігу позовної давності на строк дії воєнного стану, яке становить предмет

регулювання Законопроекту, зазначаємо, що практика Європейського суду з прав людини не містить конкретних вказівок щодо застосування зупинення позовної давності державами-членами Конвенції. Однак наголошується на необхідності правової визначеності та належного балансу між переслідуваною метою та обмеженнями, які накладаються строком позовної давності. Так, у справі "Vermeersch проти Бельгії" Європейський суд з прав людини встановив порушення §1 статті 6 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Заявник у своїй скарзі стверджував, що застосовні норми щодо встановленого законодавством терміну позовної давності для позовів проти держави були незрозумілими та непередбачуваними. Водночас Європейський суд з прав людини звертав увагу на те, що держава повинна регулярно переглядати необхідність обмежень прав людини та їхню законну мету, щоб гарантувати, що вони залишаються пропорційними та необхідними для досягнення поставленої мети. Цей процес передбачає постійну оцінку обмежень для забезпечення того, щоб вони залишалися виправданими та ефективними для досягнення легітимної мети. Європейський суд з прав людини вказав, що застосування строків позовної давності є загальною рисою національних правових систем договірних держав. Такі строки мають кілька важливих цілей: забезпечувати юридичну визначеність і остаточність; захищати потенційних відповідачів від прострочених позовів, спростування яких може виявитися нелегким завданням; запобігати несправедливості, яка може статися в разі, якщо суди будуть змушені вирішувати справи про події, що мали місце у далекому минулому, спираючись на докази, які вже втратили достовірність і повноту із плином часу. Позовна давність – це законне право правопорушника уникнути переслідування або притягнення до суду після закінчення певного періоду після скоєння правопорушення. Позовна давність, що є звичайним явищем у національних законодавствах держав – учасників Конвенції, виконує кілька завдань, в тому числі забезпечує юридичну визначеність та остаточність, запобігаючи порушенню прав відповідачів, які можуть трапитись у разі прийняття судом рішення на підставі доказів, що стали неповними через спливу часу (рішення Європейського суду з прав людини від 22 жовтня 1996 року у справі "Стаббінгс та інші проти Сполученого Королівства" та від 20 вересня 2011 року у справі ВАТ "Нафтова компанія "Юкос" проти Росії").

З огляду на викладене, положення Законопроекту не суперечать підходам Європейського суду з прав людини та міжнародно-правовим зобов'язанням України.

Разом з тим, члени Комітету зауважують на необхідність техніко-юридичного коригування та редакційного доопрацювання тексту Законопроекту. Так, назва Законопроекту "Про внесення змін до пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо поновлення перебігу позовної давності", який передбачає виключення пункту 19, не відповідає його змісту та потребує редакційного доопрацювання, а саме, викласти назву в наступній редакції: "Про внесення змін до розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України".

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило зауваження та пропозиції до змісту Законопроекту, у тому числі щодо відповідності його положень Конституції України.

Так, аналізуючи внесену Законопроектном пропозицію, Головне управління вважає за необхідне зауважити, що гарантією утвердження нашої держави як правової є юридична визначеність та передбачуваність законів.

Головне управління звертає увагу, що 15 березня 2022 року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану" № 2120-ІХ, яким були внесені зміни до пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України, згідно яких передбачалося, що у період дії в Україні воєнного стану, позовна давність, визначена у статтях 257-259, 362, 559, 681, 728, 786, 1293 Цивільного кодексу України, продовжується на строк його дії. Надалі, Законом України "Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо вдосконалення порядку відкриття та оформлення спадщини" від 08 листопада 2023 року № 3450-ІХ (який набрав чинності 30 січня 2024 року) черговими змінами до вказаного пункту 19 "Прикінцевих та перехідних положень" Цивільного кодексу України було встановлено, що "у період дії воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 64/2022, затвердженим Законом України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні" від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ, перебіг позовної давності, визначений цим Кодексом, зупиняється на строк дії такого стану". Тому, варто враховувати, що часті зміни нормативно-правових приписів порушують принцип стабільності законодавства при регулюванні суспільних відносин і є небажаними. З огляду на зазначене, Головне управління вважає, що постійна зміна норми (зокрема, в умовах воєнного стану) не відповідає такому принципу юридичної визначеності правової норми, як її стабільність. Конституційний Суд України наголосив, що "юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування)".

По суті законодавчої пропозиції викладеної у Законопроекті Головне управління зауважує, що ідея повного скасування зупинення перебігу позовної давності в умовах воєнного стану викликає застереження, оскільки таке призведе до того, що різні фізичні та юридичні особи в таких умовах будуть знаходитися у нерівних (в залежності від території та, відповідно, причин) умовах щодо доступу до правосуддя, забезпечення якого відбувається через процедуру подання позову до суду (йдеться, наприклад, про території, які не постраждали від воєнних дій, та території, на яких ведуться (велися) бойові дії або ж які є (були) тимчасово окупованими, – на останніх може не бути доступу до електроенергії (можливість електронного судочинства), пошти та будь-якого

іншого зв'язку, що об'єктивно унеможливлуватиме подання позову, доказів тощо, а скасування зупинення перебігу позовної давності призведе до неможливості захисту порушеного права відповідних осіб, у тому числі, згодом після деокупації відповідної території). У зв'язку з наведеним, Головне управління вважає, що пропозиція Законопроекту порушуватиме гарантоване частиною першою статті 55 Конституції України право людини і громадянина на судовий захист від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб в умовах воєнного стану. Слід зазначити, що відповідно до частини п'ятої статті 55 Конституції України "кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань".

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету за підсумками розгляду Законопроекту прийняв рішення, що він не матиме прямого впливу на показники бюджету. У разі його прийняття він може набирати чинності згідно із законодавством.

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу зазначає, що положення Законопроекту охоплюються зобов'язаннями України в рамках: Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та вони не суперечать цілям Угоди про асоціацію та зобов'язанням України в рамках правових механізмів Ради Європи.

Офіс підтримки адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу (acquis ЕС) (Офіс Підтримки Реформ) за результатом проведеного аналізу відповідності Законопроекту міжнародно-правовим зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції та праву ЕС зазначає, що його положення не суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та підходам Європейського суду з прав людини. Предмет правового регулювання Законопроекту частково охоплюється положеннями статей 6 та 14 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, його правовідносини, регулюються на рівні національного законодавства держав-членів, з урахуванням Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року; Рекомендації CM/Rec(2010)3 Комітету Міністрів державам-членам щодо ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження; Рекомендації № R (84) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо принципів цивільного судочинства, спрямованих на вдосконалення функціонування правосуддя.

Дослідницька служба Верховної Ради України вважає, що зупинка перебігу позовної давності на строк дії воєнного стану в Україні свідчить про вимушену (форс-мажорну) потребу захисту цивільних прав і інтересів особи в умовах обставин непереборної сили, натомість скасування цієї тимчасової норми

містить ризик негативного суспільного резонансу стосовно послаблення законодавчих гарантій захисту прав спадкоємців у спадкових правовідносинах під час дії в Україні воєнного стану.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини підтримує Законопроект за умови врахування його пропозицій.

Міністерство юстиції України у цілому підтримує Законопроект.

Міністерство фінансів України в межах компетенції немає зауважень до Законопроекту. Реалізація Законопроекту не матиме впливу на показники державного бюджету та не потребуватиме додаткових витрат з державного бюджету.

Верховний Суд за результатом опрацювання Законопроекту висловив до його змісту свої зауваження та пропозиції та вважає, що запроваджений законодавцем підхід щодо повного зупинення позовної давності потребує перегляду (закони України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану" від 15 березня 2022 року № 2120-IX; "Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо вдосконалення порядку відкриття та оформлення спадщини" 08 листопада 2024 року № 3450-IX). Положення пункту 19 "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України допускають певний дисбаланс щодо рівності прав сторін у судовому провадженні. Зокрема за такого правового регулювання позивач знаходиться в більш вигідному становищі, оскільки фактично на строк дії воєнного стану не обмежений у часі щодо звернення до суду за захистом. Також слід зважати, що за своїм цільовим призначенням позовна давність спрямована на гарантування правової визначеності як у законодавстві загалом, так і в поведінці суб'єктів відповідних правовідносин зокрема. Лише сам факт введення в Україні воєнного стану на сьогодні не може бути самостійною обставиною зупинення перебігу позовної давності, визначеного Цивільним кодексом України. Активні бойові дії російської федерації в певному населеному пункті можуть вплинути на можливість своєчасного звернення до суду, а тому позовна давність може бути пропущена внаслідок певних об'єктивних обставин (причин), пов'язаних з війною, а не факту введення воєнного стану на всій території України. Також законодавством передбачена можливість поновлення пропущеної позовної давності та захисту у зв'язку із цим порушеного права. Зокрема, відповідно до частини п'ятої статті 267 Цивільного кодексу України, якщо суд визнає поважними причини пропущення позовної давності, порушене право підлягає захисту.

Обговоривши Законопроект, члени Комітету вважають за можливе прийняття його за основу та вважають доцільним під час підготовки до другого читання відтермінувати набрання ним чинності на певний строк.

На підставі статей 93, 111 та 114 Регламенту Верховної Ради України, Комітет з питань правової політики вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України включити до порядку денного дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання проект Закону

про внесення змін до пункту 19 розділу "Прикінцеві та перехідні положення" Цивільного кодексу України щодо поновлення перебігу позовної давності (реєстраційний № 11315 від 31 травня 2024 року), поданий народним депутатом України Руцишиним Я.І. та іншими народними депутатами України, та за результатами розгляду його у першому читанні прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити заступника голови Комітету, голову підкомітету з цивільного та адміністративного законодавства Калаура Івана Романовича.

Голова Комітету

Д.В. МАСЛОВ

