



**Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6
Європейської конвенції з прав людини**

Звіт

**Експертна оцінка проекту Положення «Про Єдиний
державний реєстр виконавчих документів»**

Коротке резюме

Червень 2020 року

1. Державна судова адміністрація України (ДСА) попросила здійснити аналіз проекту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів» (Проект положення) у контексті його відповідності стандартам Ради Європи (РЄ) і загальним заходам, яких Україна має вжити для виконання групи рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у групі справ «Бурмич проти України»¹. Цей Проект положення спільно підготували ДСА та Міністерство юстиції України (Мін'юст).
2. Офіційний запит було надіслано проекту РЄ «Подальша підтримка виконання Україною рішень у контексті статті 6 Європейської конвенції з прав людини» (Проект), який фінансується Фондом з прав людини та реалізується Департаментом правосуддя та правового співробітництва Ради Європи. Проект залучив пана Ліліана Апостола, міжнародного експерта РЄ, який раніше брав участь у підготовці проекту Національної стратегії з виконання рішень у групі справ «Бурмич проти України» (Проект стратегії), підготувати запитуваний звіт.
3. Звіт надає експертну оцінку проекту Положення «Про Єдиний державний реєстр виконавчих документів» (Проект положення), що стосується його доцільності та сумісності з відповідними стандартами РЄ, а також у контексті виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «Бурмич проти України». Зокрема, звіт описує, як Проект положення відповідає контексту виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «Бурмич проти України», чи передбачає він систему автоматичного виконання рішень, і чи забезпечує автоматичний аудит невиконаних рішень проти держави. Крім того, у звіті розглядають, чи новий реєстр спрощує українську процедуру примусового виконання та чи запроваджує ефективну систему обміну даними між різними установами. У звіті також розглянуто можливі кроки для подальшого покращення Проекту положення.
4. Що стосується методології, звіт підготований на основі стандартів РЄ, що ґрунтуються на Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи (КМ РЄ), документах інших спеціалізованих органів РЄ (як-от СЕРЕJ, ЄКПС, Венеційська Комісія тощо (де це доречно)) і відповідної судової практики ЄСПЛ.² Зокрема, до цих документів належать: Рекомендація КМ РЄ державам-членам Rec(2003)17 про примусове виконання; Рекомендація КМ РЄ державам-членам Rec(2003)15 щодо архівації електронних документів у правовому секторі; Рекомендація КМ РЄ державам-членам Rec(2003)14 про можливість взаємодії інформаційних систем у галузі правосуддя; Керівні принципи СЕРЕJ для кращого виконання рекомендації КМ РЄ державам-членам Rec(2003)17 про примусове виконання від 28 січня 2010 року.
5. Проект положення має на меті створити базу даних (державний реєстр) і зібрати в ньому всю інформацію, що стосується виконавчих документів. Створення такого державного реєстру матиме низку серйозних юридичних наслідків, зокрема необхідність забезпечити ефективний обмін даними з іншими базами даних, у тому числі створених

¹ Комітет міністрів Ради Європи відносить до цієї групи справ: «ЖОВНЕР проти України» (ZHOVNER v. Ukraine); група справ «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV v. Ukraine, 2009); група справ «БУРМИЧ ТА ІНШІ проти України» (BURMYCH AND OTHERS v. Ukraine, 2017). Щоб дізнатися більше, див. <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-47973>

² Для прикладу, див.: рішення в справі «Метаксас проти Греції» (*Metaxas v. Greece*, 2004), пункт 19: "...На думку Суду, недоречно вимагати від особи, яка отримала право на оплату боргу Держави внаслідок юридичного провадження, порушувати подальші виконавчі провадження, щоб задовольнити свої вимоги. Це означає, що запізнiла оплата належних заявнику сум через порушення виконавчого провадження не може виправити недотримання національними органами влади рішення суду впродовж тривалого часу».

у межах Закону України «Про виконавче провадження» від 2016 року. Тому Проект положення потрібно розглядати як компонент більш серйозних зусиль: не лише як набір юридичних правил, які покликані принести користь судовій системі України, але і як необхідний захід для виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «Бурмич проти України».

Актуальність Проекту положення для загальних заходів

6. Проект положення виглядає таким, що відповідає одному з основних заходів, перелічених у Проекті стратегії, а тому його можна вважати важливим законодавчим кроком уперед³. Відповідно до Проекту стратегії, рекомендовано «об'єднати дані в одну систему примусового виконання разом з іншими базами даних, які важливі для всієї виконавчої процедури»⁴. Проект стратегії також рекомендує забезпечити автоматичне виконання рішень, розуміючи це як набір процедур, що спростять виконання судових рішень, які стосуються держави як боржника⁵. Крім цього, КМ РЄ наголосив на потребі в розробці всеохопної бази даних виконавчих документів. У своєму останньому рішенні від березня 2020 року він надав відповідні вказівки національним органам влади⁶. Через це, даний Проект положення, яким створюється об'єднана узгоджена система виконавчих документів та який сприяє впровадженню системи «автоматичного виконання», потрібно вважати частиною матеріальних законодавчих покращень, яких очікують від української влади. Проект положення також залишається частиною заходів, спрямованих на розробку ефективної системи виконання судових рішень в Україні.

Актуальність Проекту положення для індивідуальних заходів

7. Незважаючи на те, що Проект положення є загальним заходом, він може допомогти у виконанні індивідуальних заходів, які належать до групи справ «Бурмич проти України»

³ Див. повний текст Проекту стратегії Комітету міністрів, 1348-ме засідання (червень 2019 року) (DH) – Правило 8.2а, Повідомлення органів влади (31.05.2019) у справі «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ проти України» (YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV v. Ukraine, заява № 40450/04), [anglais uniquement] [DH-DD(2019)632] (2019).

⁴ «...Законом «Про виконавче провадження» від 2016 року запроваджено Електронну систему виконавчого провадження, у якій судові пристави складають, реєструють і зберігають усі відповідні документи. Система забезпечує доступ до статусу виконавчих проваджень, ухвалених процесуальних рішень та інших документів із можливістю отримання їх копій. Крім того, зараз українська влада впроваджує новий Державний реєстр судових рішень і виконавчих проваджень. ... Єдина електронна система зв'язку передбачає обмін і аналіз інформації, а також доступ через унікальний вебпортал до відповідних електронних реєстрів (наприклад, реєстри нотаріальних дій, нерухомого майна, підприємців, комерційних юридичних осіб, проваджень про неплатоспроможність/банкрутство тощо)... DH-DD(2019)632, с. 10, пункт 4.

⁵ «... усунення надмірних перешкод для виконавчих проваджень у справах про борги, порушених проти держави, здається найбільш доречним. Створення інфраструктури для спільного використання електронного примусового використання та електронного правосуддя, як передбачено Проектом закону №8533, має бути важливим кроком уперед у цьому напрямку. Однак потрібні подальші покращення, що гарантуватимуть автоматичне передавання рішень суду в Державне казначейство для фактичної оплати, уникаючи при цьому додаткових формальних перешкод. Крім того, приписи щодо виконання можна включити в рішення або ж суди можуть використовувати «судові накази», щоб що напряду передбачають для боржників примусове виконання. ... [Рішення Конституційного суду від 15 травня 2019 року] може слугувати конституційною основою для подальшої розробки національного законодавства та судової практики, пов'язаних із примусовим виконанням судових рішень». DH-DD(2019)632, с. 7.

⁶ CM/Del/Dec(2020)1369/H46-36, пункт 7, «наполегливо спонукає органи влади, зокрема Вищу раду юстиції та Державну судову адміністрацію, створити комплексну систему збирання судових даних, щоб можна було відразу отримати повну картину виконання рішень суду проти Держави».

і називаються «історичні борги». Проект положення сприяє реєстрації всіх виконавчих документів, однак статус поточних документів у базі даних залишається неясним (наприклад, вони є частиною так званої «Програми 4040» чи справ, які очікують на розгляд ЄСПЛ, чи перебувають під наглядом КМ РЄ). Те саме можна сказати про виконавчі документи, що не зареєстровані, але очікують виконання в Україні, і не відображаються в жодній із діючих баз даних. У зв'язку з цим, рекомендовано внести зміни до Проекту положення, створивши окремий клас виконавчих документів, що стосуються рішень, які очікують на виконання.

Основні висновки

8. Проект положення потрібно вважати загальним заходом, необхідним для виконання рішень ЄСПЛ у групі справ «*Бурмич проти України*», оскільки він є одним із заходів, вказаних у Проекті стратегії, та КМ РЄ вимагає від України його реалізації задля створення в Україні ефективної системи виконавчого провадження.
9. Проект положення є вторинним джерелом права, а тому є більш гнучкий, детальний і може бути легко змінений.
10. ДСА та Мін'юст разом несуть відповідальність за реалізацію Проекту положення, при цьому ДСА є основним адміністратором, а Мін'юст надає допомогу у питаннях підключення до інших баз даних. Таким чином, судова і виконавча гілки влади виступають органами, що затверджують Проект положення.
11. Новий державний реєстр виконавчих документів, що впроваджується Проектом положення, має зосереджуватися на створенні безперервного механізму реєстрації й обробки даних виконавчих документів.
12. Проект положення не розмежовує правові режими добровільного виконання та примусового виконання виконавчих документів.

Рекомендації

13. Структуру Проекту положення потрібно переглянути, щоб відобразити реєстрацію виконавчих документів відповідно до етапів добровільного й примусового виконання. Як альтернатива, пропонується включити в Проект положення пункти, що класифікуватимуть виконавчі документи відповідно до типу боргу й зобов'язань щодо виконання. Зокрема, пропонується змінити Розділи I та II Проекту положення й забезпечити правову класифікацію виконавчих документів винесених щодо держави та приватних осіб (горизонтальне та вертикальне виконання), чи виконавчих документів, що підлягають добровільному чи примусовому виконанню, або будь-яку іншу класифікацію, яка буде актуальною для органів влади (наприклад, негрошові зобов'язання, справи про соціальні пільги, борги державних суб'єктів тощо).
14. Рекомендовано передбачити в Проекті положення правила, які визначатимуть, які внесені дані матимуть перевагу над іншими у випадку допущення помилок, дубльованої інформації чи повторюваних записів. Також потрібно запровадити спеціальну процедуру виправлення очевидних помилок у новому державному реєстрі виконавчих документів.
15. Рекомендовано передбачити механізм, який поєднуватиме назви виконавчих документів у випадку об'єднання виконавчих процедур із тими самими кредиторами або

ж навпаки розділення виконавчих процедур у випадку наявності кількох кредиторів із частковим виконанням.

16. Проект положення має чіткіше регулювати інструменти доступу та пошуку, звіти, які можна згенерувати в базі даних, а також дані, якими можна поділитися з іншими органами влади.
17. Рекомендовано запровадити перехідні положення на період пілотного впровадження Проекту положення, під час якого відбуватиметься звикання до нового державного реєстру виконавчих документів та вивчатимуться правові наслідки його використання. Бажано визначити в Проекті положення часові межі та географічну територію, де тестуватиметься нова база даних.
18. Рекомендовано розширити правила доступності бази даних у новому державному реєстрі виконавчих документів для кращого публічного контролю й прозорості.