

ДЕЯКІ АСПЕКТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ОСНОВ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ

SOME ASPECTS OF REGULATORY BASIS OF REGULATION OF ACTIVITIES OF THE INSTITUTE OF PRIVATE EXECUTORS IN UKRAINE

Крупнова Л.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та правосуддя
юридичного факультету Міжнародного економіко-гуманітарного
університету ім. академіка С. Дем'янчука.
заступник Голови Вищої кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури,*

В статті досліджуються чинна законодавча та підзаконна база, норми якої врегульовують питання існування інституту приватних виконавців в Україні. Наголошується на наявності в Західній Європі тривалої історії та значного досвіду існування подібного інституту. Вказуються на ймовірні недоліки, які можуть з часом виявитись під час діяльності приватних виконавців внаслідок певних прогалин у законодавстві (діяльність приватних виконавців може набути неправового характеру, за відсутності чіткого механізму контролю за діяльністю приватних виконавців можлива ситуація, коли таким чином може бути узаконене рейдерство, а усі колектори стануть приватними виконавцями, порушуючи права громадян). Водночас зазначається, що усі недоліки можуть бути нівельовані наявністю ефективною нормативно-правовою бази. В статті наводиться перелік чинних Законів України та підзаконних актів, норми яких регулюють зазначені суспільні відносини (Закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження»). Наголошується, що норми Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» Розділ врегульовують основні та фундаментальні питання діяльності інституту приватних виконавців. Розкриваються особливості норм законодавства щодо вимог та кандидатських цензів, які ставляться перед особою, яка виявила бажання стати приватним виконавцем. Висвітлюються деякі положення, що носять дискримінаційний характер щодо державних виконавців щодо вікових обмежень на здійснення подібної діяльності. Пропонуються також деякі правки щодо законодавчого врегулювання проблеми кваліфікаційного іспиту (на законодавчому рівні закріплення норми про положення щодо проведення іспиту та методики встановлення результатів). Розглядаються негативні критерії, які унеможливають право отримати статус приватного виконавця та пропонується розширення переліку таких критеріїв (додати норму про хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню функцій приватного виконавця)

Ключові слова. Закон, підзаконний акт, примусове виконання юрисдикційних рішень, цензи, негативні критерії, іспит.

The article examines the current legislative and regulatory framework, the rules of which regulate the existence of the institution of private executors in Ukraine. Emphasis is placed on the existence in Western Europe of a long history and considerable experience of the existence of such an institution. Possible shortcomings that may eventually appear in the activities of private executors due to certain gaps in the legislation (the activities of private executors may become illegal, in the absence of a clear mechanism to control the activities of private executors may be a situation where raiding can be legalized, and all collectors will become private executors, violating the rights of citizens). At the same time, it is noted that all shortcomings can be offset by the presence of an effective regulatory framework. The article provides a list of current laws of Ukraine and bylaws, the rules of which regulate these public relations (Laws of Ukraine «On bodies and persons carrying out enforcement of court decisions and decisions of other bodies», «On enforcement proceedings»). It is emphasized that the provisions of the Law of Ukraine «On Bodies and Persons Enforcing Judgments and Decisions of Other Bodies» Section will regulate the basic and fundamental issues of the institute of private executors. The peculiarities of the norms of the legislation on requirements and candidate qualifications, which are set for a person who has expressed a desire to become a private executor, are revealed. Some provisions that discriminate against state executors regarding age restrictions for such activities are highlighted. Some amendments are also proposed regarding the legislative regulation of the problem of the qualifying examination (at the legislative level the consolidation of the norm on the provisions on the examination and the methodology for establishing the results). Negative criteria that make it impossible to obtain the status of a private executor are considered and it is proposed to expand the list of such criteria (add a rule on chronic mental or other diseases that interfere with the performance of the functions of a private executor).

Keywords. Law, bylaw, enforcement of jurisdictional decisions, qualifications, negative criteria, exam.

Постановка проблеми. З 2014 р. в Україні активно відбуваються процеси реформування в різних сферах життєдіяльності держави, Україна взяла курс на реальну перебудову державного апарату, правової системи за стандартами Європейського Союзу. Одним із нововведень став саме інститут приватних виконавців, який в європейських країнах вже активно використовується протягом багатьох років. Цей інститут покликаний покращити ефективність та зменшити корупційні ризики в сфері примусового виконання юрисдикційних рішень. Варто зауважити, що кожне нововведення не позбавлене певних помилок або слабких сторін, які з часом необхідно знаходити та вирішувати. Звісно, що уся нормативно-правова база, яка

була сформована та чинна на даний момент, норми якої утворюють інститут приватних виконавців, потребує дослідження, висвітлення проблем та доопрацювання. Тому подібна проблематика на даний момент є досить актуальною в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До наукового доробку з проблематики дослідження інституту приватних виконавців здійснили внесок такі вчені, науковці та дослідники як: В. Васильєва, О. Верба-Сидор, У. Воробель, Д. Ліхтанська, А. Мілевська, В. Розмаїта, Л. Самілик, Л. Сайко, А. Солонар та інші.

Виклад основного матеріалу. Інститут приватних виконавців в Україні виник відносно нещодавно – у 2016 р. Загалом, за-

провадження подібного інституту є для нашої держави новацією у сфері примусового виконання юрисдикційних рішень. В Західній Європі та у загальносвітовій практиці подібна практика існує вже тривалий час. В Європі існує три типи систем щодо виконання юрисдикційних рішень – цілком державна, змішана або така, де діють виключно приватні виконавці. В Естонії, Латвії та Литві перехід до приватного виконання значно збільшив показники виконаних рішень, разом із тим знизилась корупційні ризики в даному питанні. В Норвегії, Швеції діють інститут юрисдикційного виконання носить лише державний характер, однак рівень корупції тут низький [1, с. 29-30].

Загалом у серед науковців та фахівців у відповідній сфері точаться дискусії щодо даного інституту. Одні розмірковують над перевагами або недоліками, які за ним криються, інші займаються розкриттям сутності та змісту категорії «приватний виконавець» [2, с. 115]. Водночас, головною позитивною рисою запровадження даного інституту є розширення кола суб'єктів, які мають право діяти у сфері виконання юрисдикційних рішень. Збалансування даних суспільних відносин призведе до підвищення ефективності загалом сфери примусового виконання рішень. Такий крок позбавив державу монополії у даній царині, й все це може призвести до пришвидшення процесів розвитку новітніх державних концепцій щодо системи державних виконавців у свою чергу. Оскільки цей інститут лише перебуває в становищі свого становлення, до нього прикута увага дослідників [3, с. 293-294]. Деякі з них серед недоліків називають ймовірність, що діяльність приватних виконавців може набути неправового характеру (у вигляді т. зв. колекторів), або поєднання діяльності приватного виконавця з іншими посадами [4, с. 75]. За

відсутності чіткого механізму контролю за діяльністю приватних виконавців можлива ситуація, на думку А. Мілевської та Д. Ліхтанської, коли за своєю суттю таким чином може бути узаконене рейдерство, а усі колектори переформатують свою діяльність у приватні виконавці, при цьому порушуючи права громадян [1, с. 32]. Усі перестороги і недоліки функціонування інституту приватних виконавців можуть бути нівельовані завдяки розгалуженій та ефективній нормативно-правовій базі [3, с. 295].

На сьогодні діє низка законодавчих та підзаконних актів, норми яких формують та врегульовують діяльність інституту приватних виконавців. До базових, основоположних і фундаментальних належать Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» № 1403-VIII 2016 р. [5] та Закон України «Про виконавче провадження» № 1404-VII 2016 р. [6]. Окрім того, існує ціла низка актів підзаконного характеру, серед них можна виділити: «Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження» № 2432/5 2016 р., затверджене Міністерством Юстиції України [7], «Положення про офіс приватного виконавця» № 3238/5 2016 р., затверджене Міністерством Юстиції України [8], «Порядок виплати винагород державним виконавцям та їх розміри і розмір основної винагороди приватного виконавця» № 643 2016 р., затверджений Міністерством Юстиції України [9], «Порядок складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців» № 1979/5 2018 р., затверджений наказом Мін'юсту України [10], «Порядок формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України» № 2431/5 2016 р., затверджений наказом Мін'юсту України [11], «Порядок

допуску до професії приватного виконавця» № 3053/5 2016 р., затверджений наказом Мін'юсту України [12], «Порядок проведення перевірок діяльності органів державної виконавчої служби, приватних виконавців» № 3284/5 2018 р., затверджений наказом Мін'юсту України [13]. Деякі норми, що стосуються діяльності приватних виконавців, також містяться в «Порядку обліку платників податків і зборів» №1588 2011 р., затверджений наказом Мінфіну України [14] та «Порядку використання засобів виконавчого виробництва» № 554 2004 р., затверджений постановою КМУ [15].

В Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» Розділ III має назву «Приватні виконавці», й відповідно його норми врегульовують основні та фундаментальні питання діяльності такого інституту. Разом із тим, в Розділі I «Загальні положення» визначаються основоположні засади, якими повинні керуватись державні та приватні виконавці, а саме в ч. 1 ст. 3 Закону вказано, що серед завдань приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Згідно п. 1-9 ч. 1 ст. 4 серед принципів діяльності приватних виконавців має бути верховенство права, законність, незалежність, справедливість, неупередженість та об'єктивність, обов'язковість виконання рішень, диспозитивність, гласність та відкритість виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами, розумність строків виконавчого провадження, співмірність заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями [5].

В ч. 1 ст. 16 визначається, що приватним виконавцем може бути лише громадянин України, якого, власне, держава уповнова-

жила здійснювати діяльність у сфері примусового виконання рішень. Інші цензи або вимоги до приватного виконавця містяться в ст. 18 Закону. Згідно ч. 1 ст. 18 Закону визначається віковий ценз для приватного виконавця – громадянин України, який досяг 25 р. (граничний вік в Законі не зазначається, а в п. 7 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про державну службу» № 889-VIII 2015 р. вказується, що серед підстав припинення державної служби є досягнення державним службовцем 65-річного віку [16], а в ч. 1 ст. 8 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» саме зазначається, що державні виконавці є державними службовцями, тому вважаємо відсутність граничної норми дискримінаційним щодо державних виконавців й пропонуємо в ч. 1 ст. 18 згаданого закону після слів «який досяг 25 років» доповнити словами «та не старший 65 років»), тут зазначається освітній ценз – вища юридична освіта не нижче другого рівня, серед професійних якостей вимагається володіння державною мовою, стаж роботи в галузі права не менше двох років, водночас вимагається складання кваліфікаційного іспиту.

До речі, ст. 20 та ст. 21 згаданого Закону визначають процедуру допуску та складання кваліфікаційного іспиту. В ч. 4 ст. 20 Закону зазначаються причини відмови в допуску до кваліфікаційного іспиту, згідно ч. 5 ст. 20 передбачений повторного звернення, а ч. 6 ст. 20 врегульовує питання про оприлюднення інформації про допуск або недопущення особи до кандидата в приватні виконавці до складання кваліфікаційного іспиту. Однак, нічого не сказано про можливість оскарження такого рішення кандидатом [5]. Вважаємо за доцільне доповнити ст. 20 Закону України «Про органи та осіб,

які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» частиною 7 наступного змісту: «Особа, яка виявила намір здійснювати діяльність приватного виконавця, може оскаржити рішення Кваліфікаційної комісії про відмову в допуску особи до складення кваліфікаційного іспиту в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України».

В ст. 21 зазначеного Закону України містяться норми, які врегульовують порядок проведення кваліфікаційного іспиту. Якщо взяти за аналогічний приклад визначену в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII 2016 р. [17], то в ст. 78 «Кваліфікаційний іспит», а саме в ч. 2 ст. 78 розкривається зміст кваліфікаційного іспиту: «Кваліфікаційний іспит полягає у виявленні належних теоретичних знань та рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, у тому числі отриманого за результатами спеціальної підготовки, а також ступеня його здатності здійснювати правосуддя» [17]. Водночас, в Законі України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», в ст. 21 «Кваліфікаційний іспит приватного виконавця» подібної інформації про зміст такого тестування немає. Хоча зміст тестових питань, їх кількість тощо й врегульовані нормами «Порядку допуску до професії приватного виконавця», вважаємо за доцільне на законодавчому рівні закріпити аналогічну як і в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» норму.

Окрім того, згідно п. 2 та п. 4 ч. 5 ст. 19 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» лише зазначається, що кваліфікаційна комісія розробляє та затверджує перелік питань автоматизованого анонімного тестування [5].

Вважаємо за доцільне ст. 21 доповнити новою ч. 4 (діюча ч. 4 стане ч. 5 й далі): «Порядок складення кваліфікаційного іспиту, методика оцінювання кандидатів визначаються положенням, що затверджується Міністерством юстиції України». До речі, усі відповідні питання вже врегульовані Розділом V «Порядок складання кваліфікаційного іспиту» «Порядку допуску до професії приватного виконавця», тобто підзаконним актом, однак доцільно відповідну норму закріпити на законодавчому рівні [12].

В ч. 2 ст. 18 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» вказується перелік негативних критеріїв, які унеможливають право отримання статусу приватного виконавця, а саме визнане судом обмеження у цивільній дієздатності або недієздатність, не погашену або не зняту судимість, за корупційні правопорушення, якщо анульовано свідоцтво про право на зайняття нотаріальною або адвокатською діяльністю, або позбавлено права на здійснення діяльності приватного виконавця (протягом трьох років з дня прийняття відповідного рішення), або якщо особу звільнили з посади судді, прокурора, працівника правоохоронного органу, з державної служби або служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку з притягненням до дисциплінарної відповідальності [5].

На основі аналізу таких негативних критеріїв вважаємо за доцільне доповнити їх перелік а саме ч. 2 ст. 18 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» пунктом 3 (існуючий пункт 3 стане пунктом 4 і так далі) наступного змісту: «має хронічні психічні чи інші захворювання, що перешкоджають виконанню функцій приватного виконавця;»

Аналізований Закон визначає основні положення про підконтрольність приватних виконавців, їх самоврядування, підстави припинення або зупинення права займатись такою діяльністю тощо. В цілому, даний Закон та інші підзаконні акти визначають загальні аспекти діяльності інституту приватних виконавців.

Висновки. Отже, після 2016 р. в Україні з'явився інститут – приватні виконавці. Відтоді у сфері примусового виконання юрисдикційних рішень держава втратила монополію на відповідну діяльність. З 2016 р. окрім фундаментальних та основоположних

законів з'явилась низка актів підзаконного характеру, які врегульовують та деталізують ті питання, які зазначаються в законодавстві. Разом із тим, чинний Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» потребує внесення ряду доповнень, а саме законодавчого закріплення деяких норм, які містяться в підзаконних актах, розширення переліку негативних критеріїв до осіб, які виявили бажання стати приватними виконавцями, зрівняння державних та приватних виконавців в питаннях тривалості можливості виконувати такі функції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мілевська А.О., Ліхтанська Д.М. Перспективи запровадження інституту приватних виконавців в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 5 (14). С. 29-32
2. Крупнова Л.В. Правовий статус приватних виконавців у системі виконавчого провадження. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. № 4. 2017. С. 262-271
3. Крупнова Л.В. Система виконавчого провадження в Україні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 480 с.
4. Самілик Л.О., Розмаїта В.В. Впровадження інституту приватного виконавця в Україні: негативні та позитивні аспекти. Право і суспільство. 2017. № 2. С. 72-77
5. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text> (дата звернення 08.07.2020)
6. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
7. Положення про автоматизовану систему виконавчого провадження: затверджене наказом Мін'юсту України від 05.08.2016 р. № 2432/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1126-16#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
8. Положення про офіс приватного виконавця: затверджене наказом Мін'юсту України від 15.11.2016 р. № 3238/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1487-16#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
9. Порядок виплати винагород державним виконавцям та їх розміри і розмір основної винагороди приватного виконавця: затверджений постановою КМУ від 08.09.2016 р. № 643. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
10. Порядок складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців: затверджений наказом Мін'юсту України від 23.06.2018 р. № 1979/5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0756-18#Text> (дата звернення: 08.07.2020)

11. Порядок формування і ведення Єдиного реєстру приватних виконавців України: затверджений наказом Мін'юсту України від 05.08.2016 р. № 2431/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1125-16#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
12. Порядок допуску до професії приватного виконавця: затверджений наказом Мін'юсту України від 25.10.2016 р. № 3053/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-16#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
13. Порядок проведення перевірок діяльності органів державної виконавчої служби, приватних виконавців: затверджений наказом Мін'юсту України від 22.10.2018 р. № 3284/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1195-18#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
14. Порядок обліку платників податків і зборів: затверджений наказом Мінфіну України від 09.12.2011 р. № 1588. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1562-11#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
15. Порядок використання засобів виконавчого виробництва: затверджений постановою КМУ від 29.04.2004 р. № 554. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.07.2020)
16. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.07.2020)
17. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 10.07.2020).