

УДК 342.9

УВАРОВА С.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРИВАТНОГО ВИКОНАВЦЯ В УКРАЇНІ

У статті зазначені особливості адміністративно-правового статусу приватного виконавця в Україні, аналізуються права й обов'язки цих учасників виконавчого провадження, встановлюються види відповідальності приватних виконавців та критерії їх притягнення до неї. Проведено порівняльний аналіз законодавства, яке регламентує адміністративно-правовий статус приватного виконавця. Наголошується на тому, що в Україні у сфері юриспруденції приватний виконавець – цілком нова професія.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, приватний виконавець, права, обов'язки, відповідальність, державний виконавець.

В статье изложены особенности административно-правового статуса частного исполнителя в Украине, анализируются права и обязанности этих участников исполнительного производства, устанавливаются виды ответственности частных исполнителей и критерии их привлечения к ней. Проведен сравнительный анализ законодательства, регламентирующего административно-правовой статус частного исполнителя. Отмечается, что в Украине в сфере юриспруденции частный исполнитель – полностью новая профессия.

Ключевые слова: административно-правовой статус, частный исполнитель, права, обязанности, ответственность, государственный исполнитель.

The article describes the peculiarities of the administrative and legal status of the private performer in Ukraine, analyzes the rights and obligations of these participants in the enforcement proceedings, establishes the types of responsibility of private performers and the criteria for their involvement in it. A comparative analysis of the legislation regulating the administrative and legal status of the private performer is carried out. It is noted that in Ukraine in the field of jurisprudence a private performer is a completely new profession.

Key words: administrative and legal status, private executor, rights, duties, responsibility, state executor.

Вступ. Масштабна реформа системи правоохоронних органів, яка нині відбувається в Україні, не обійшла і систему виконавчого провадження. Передумовами до цього стали вкрай неефективний механізм функціонування державної виконавчої служби, наявність всеохоплюючого бюрократизму, надвеликий обсяг обов'язків у роботі окремо взятого державного виконавця за надмалої заробітної платні, та, як логічний наслідок дії вищевказаних чинників, – катастрофічний рівень корупції в цій сфері. Як свідчить відповідна статистика, мінімум 60% виконавчих документів, які надходили до органів виконавчої служби, склалися в довгу чергу з відсутністю перспективи бути виконаними [1].

Крім зазначених проблем, таке становище негативно впливало на легітимність рішень судової влади, а також суперечило всім світовим та європейським міжнародним стандартам, що істотно знижувало авторитет України на міжнародній арені.

Всі перелічені вище причини зумовили перехід вітчизняної системи виконавчого провадження до комбінованого типу, що було б неможливо без запровадження 2016 р. нового правового інституту приватних виконавців. Зазначений інститут запроваджений ухваленням Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. та Закону України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р.

Варто зазначити, що інститут приватних виконавців функціонує із другої половини 2017 р. і зараз перебуває на стадії становлення. Відсутність ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правового статусу приватних виконавців зумовлює актуальність наукового аналізу цього питання в правовідносинах із примусового виконання юрисдикційних рішень. Окремим питанням визначення правового статусу приватних виконавців присвячено праці таких вчених-адміністративістів, як: В. Васильєв, О. Верба-Сидор, У. Воробель, Л. Сайко, А. Солонар та ін.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні змісту адміністративно-правового статусу приватних виконавців в Україні, характеристики їхніх прав та обов'язків, а також встановленні видів та критеріїв відповідальності, яка може застосовуватися до зазначених учасників виконавчого провадження.

Результати дослідження. Інститут приватних виконавців покликаний дозволити здійснювати примусове виконання рішень також особам, які будуть це робити в межах індивідуальної професійної діяльності, не маючи стосунку до державної служби. Отже, навантаження на державних виконавців має суттєво зменшитися, а приватні виконавці будуть самі зацікавлені у вчасному і повному виконанні рішень [1].

В юридичній енциклопедії поняття «правовий статус» (лат. status – «становище») визначено як «сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб». В Україні він визначається Конституцією, законами й іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи й обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їхню компетенцію, тобто права й обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві [2, с. 157].

Запровадження інституту приватних виконавців стало новацією в практиці примусового виконання юрисдикційних рішень, що не може не спричиняти наукові спори серед учених. Відповідні дослідження наукової літератури свідчать про те, що сьогодні дискусія із цього питання одночасно точиться в декількох розрізах. Зокрема, низка науковців спеціалізуються на вивченні позитивних та негативних чинників у функціонуванні інституту приватних виконавців, інші ж досліджують правову природу та сутність такої дефініції, як «приватний виконавець». Так, Л. Сайко та В. Ляшенко зазначають, що перевагами запровадження в Україні інституту приватних виконавців є: покращення якості надання населенню послуг із примусового виконання рішень, виведення процедури примусового виконання рішень на якісно новий рівень, суттєве зменшення бюджетних витрат, збільшення надходження до бюджету за рахунок сплати податків приватними виконавцями, зменшення корупційного складника в системі виконання [3, с. 77]. Водночас А. Солонар і В. Васильєва доходять висновку, що запровадження інституту приватних виконавців є значним кроком уперед у системі реформування державного управління, адже він представлений низкою переваг. Законодавець наділив приватних виконавців широким колом повноважень, надав їм статусу самозайнятих осіб, розмежував компетенцію державних і приватних виконавців у деяких справах, а також створив обґрунтований і виважений механізм відповідальності за порушення та зловживання своїми правами для останніх [3, с. 63]. На думку А. Панчишина, термін «приватний» не може застосовуватися до суб'єкта, наділеного державою функцією примусового виконання рішень. Правовий статус приватних виконавців у системі виконавчого провадження юрисдикційних органів, для реалізації якої вони, зокрема, мають владні повноваження щодо розпорядження чужим майном без згоди власників цього майна (боржників) [4, с. 97]. Аналогічної думки дотримується Л. Крупнова, яка вважає термін «приватний виконавець» некоректним, оскільки в системі примусового виконання незалежно від того, рішення виконує державний службовець чи самофінансована особа, немає нічого приватного, бо в державах, які мають систему небюджетного, або приватного виконання, виконавець наділяється своїми повноваженнями державою, працює в межах установлених законом процедур; система оплати праці, винагорода виконавця також регламентовані державою, тобто «приватний» елемент відображений лише в способі фінансування та ще деяких елементах організації професії [5, с. 14]. Варто погодитися з вищезазначеними думками вчених, адже законодавець, оперуючи терміном «приватний», проводить певну градацію системи примусового виконання рішень: виділяє державну систему як таку, що сприймається як явище неефективне та корумповане, та приватну, у межах якої за гроші можна вимагати результату. В умовах сьогодення це питання є актуальним, оскільки першочергове завдання полягає в повноцінному утвердженні комбінованої системи виконавчого провадження, в якій, безумовно, є переваги, визнані у світі [6].

Саме систему комбінованого виконавчого провадження в Україні запровадили закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. та «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. Згідно із цими законодавчими актами, в Україні державні і приватні виконавці здійснюють свою діяльність відповідно до практично однакових правил примусового виконання рішень. Незважаючи на це, адміністративно-правовий статус державних та приватних виконавців має суттєві відмінності, а саме: 1) різний спосіб відбору на посаду; 2) різний обсяг компетенції (приватні виконавці не мають право приймати до виконання деякі виконавчі документи); 3) спосіб оплати винагороди та її розмір; 4) діяльність приватних виконавців, крім Міністерства юстиції, контролює ще й Асоціація приватних виконавців [7].

Варто погодитися з думкою Б. Малишева, який вважає, що основною метою вказаної реформи є радикальна зміна системи примусового виконання рішень, що діє в нашій державі, на більш оперативну й ефективну, зручну для стягувачів, а також максимально некорупційну. Так, наприклад, законами також впроваджується цифрові технології оброблення всіх виконавчих проваджень, що розміщуються у відкритому доступі. Ідеться про автоматизовану систему виконавчого провадження, в якій відображатимуться дані щодо реєстрації виконавчих документів, документів виконавчого провадження, фіксування виконавчих дій, ведення Єдиного реєстру боржників тощо [1].

Справді, зазначені чинники мають поставити на інший рівень правову захищеність порушених прав та інтересів суб'єктів правовідносин, а також авторитет судових рішень. У фізичних та юридичних осіб у більшості справ з'явилась альтернатива державній виконавчій службі. Стягувач на свій вибір зможе звертатися або до державного виконавця, або до приватного (за винятком випадків, коли примусове виконання може здійснюватися лише державним виконавцем) [1].

Як вже було встановлено вище, основними складниками адміністративно-правового статусу приватних виконавців є їхні права, обов'язки й юридична відповідальність.

Варто підкреслити, що законодавством встановлено досить високі вимоги до професійного рівня кандидатів на здобуття статусу приватного виконавця, тому ризики потрапляння в цю професію некомпетентних юристів або осіб з явно шахрайськими намірами мінімізовано.

Згідно із Законом України «Про виконавче провадження», приватний виконавець має право здійснювати примусове виконання всіх рішень, окрім:

- 1) рішень про відібрання і передання дитини, встановлення побачення з нею або усунення перешкод у побаченні з дитиною;
- 2) рішень, за якими боржником є держава, державні органи, Національний банк України, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, державні та комунальні підприємства, установи, організації, юридичні особи, частка держави в статутному капіталі яких перевищує 25%, та / або які фінансуються суто коштом державного або місцевого бюджету;
- 3) рішень, за якими боржником є юридична особа, примусова реалізація майна якої заборонена відповідно до закону;
- 4) рішень, за якими стягувачами є держава, державні органи;
- 5) рішень адміністративних судів та рішень Європейського суду з прав людини;
- 6) рішень, які передбачають вчинення дій щодо майна державної чи комунальної власності;
- 7) рішень про виселення та вселення фізичних осіб;
- 8) рішень, за якими боржниками є діти або фізичні особи, які визнані недієздатними чи цивільна дієздатність яких обмежена;
- 9) рішень про конфіскацію майна; 10) рішень, виконання яких віднесено цим Законом безпосередньо до повноважень інших органів, які не є органами примусового виконання [8].

Окремо взятий приватний виконавець може здійснювати будь-які з дозволених Законом виконавчих проваджень за двох умов: 1) місце відкриття виконавчих документів відповідно до закону розташовано в межах його виконавчого округу; 2) сума стягнення за виконавчим документом з урахуванням сум за виконавчими документами, що вже перебувають у нього на виконанні, не перевищує розмір страхової суми за договором страхування цивільно-правової відповідальності приватного виконавця [8; 1].

Надзвичайно важливими антикорупційними положеннями Закону України «Про виконавче провадження» є те, що виконавчі дії у виконавчих провадженнях, відкритих приватним виконавцем у його виконавчому окрузі, можуть вчинятися ним на всій території України, а також норма про те, що приватний виконавець, за умови відсутності незакінчених виконавчих проваджень,

має право в будь-який момент без обмежень змінити виконавчий округ, просто повідомивши про це Міністерство юстиції [8].

Також дуже важливим та позитивним положенням для стягувачів є законодавча вимога обов'язкового цивільного страхування ризиків відповідальності приватного виконавця за ненаданню послуг із примусового виконання.

Протягом першого року зайняття діяльністю приватного виконавця приватний виконавець не може здійснювати примусове виконання рішень, за якими сума стягнення становить двадцять та більше мільйонів гривень або еквівалентну суму в іноземній валюті [8].

Ще однією важливою складовою частиною адміністративно-правового статусу приватного виконавця є передбачене законодавством його право здійснювати взаємодію з державними органами, без чого, до слова, неможливе ефективне, своєчасне та повне здійснення приватним виконавцем виконавчого провадження.

Зауважимо, незважаючи на те, що державний виконавець, на відміну від приватного виконавця, є представником влади, під час примусового виконання рішень приватний та державний виконавці, відповідно до ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», мають рівні повноваження, зокрема щодо взаємодії з органами державної влади [8].

Під час аналізу положень Закону України «Про виконавче провадження» варто виділити два напрями взаємодії приватного виконавця з органами виконавчої влади: 1) інформаційна взаємодія з метою отримання необхідної для проведення виконавчих дій інформації, зокрема, інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти; 2) залучення представників органів державної влади для участі в проведенні виконавчих дій. Щодо інформаційної взаємодії приватного виконавця з органами державної влади варто зазначити, що, відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 18 Закону України «Про виконавче провадження», приватний виконавець під час здійснення виконавчого провадження має право одержувати безоплатно від державних органів необхідні для проведення виконавчих дій пояснення, довідки й іншу інформацію, зокрема конфіденційну [8]. У ч. 5 цієї статті Закону передбачено право приватного виконавця на безпосередній доступ до інформації про боржників, їхнє майно, доходи та кошти, зокрема конфіденційної, яка міститься в державних базах даних і реєстрах, зокрема в електронних [8]. Порядок доступу до такої інформації з баз даних та реєстрів встановлюється Міністерством юстиції України разом із державними органами, які забезпечують їх ведення. Участь органів державної влади в проведенні виконавчих дій здійснюється на підставі ч. 2 ст. 14 Закону України «Про виконавче провадження», в якій передбачено, що приватний виконавець для проведення виконавчих дій за потреби залучає понятих, працівників поліції, представників органів опіки і піклування, інших органів та установ у порядку, встановленому цим Законом [8].

Варто зазначити, що повне та всебічне дослідження адміністративно-правового статусу приватного виконавця неможливе без встановлення правових аспектів відповідальності цих учасників виконавчого провадження. Згідно зі ст. 37 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів», приватний виконавець несе за свої рішення, дії чи бездіяльність та завдану третім особам шкоду цивільно-правову, адміністративну чи кримінальну відповідальність у порядку й обсягах, установлених законом, а також дисциплінарну відповідальність у порядку, встановленому цим Законом [7].

С. Шкляр зазначає, що в ст. 365–2 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) передбачено кримінальну відповідальність приватного виконавця за зловживання своїми повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди (аналогічно з відповідальністю державного виконавця за зловживання своїм службовим становищем із метою отримання неправомірної вигоди). У ст. 368–4 передбачена кримінальна відповідальність за отримання чи згоду на отримання приватним виконавцем неправомірної вигоди для себе чи третьої особи. Неправомірну вигоду приватному виконавцеві під час виконавчого провадження може передати будь-яка сторона або учасник виконавчого провадження (наприклад, стягувач за пришвидшення виконавчих дій або боржник за закриття виконавчого провадження). Якщо приватний виконавець на це піде, йому загрожуватиме штраф, арешт, обмеження чи позбавлення волі на строк від двох до п'яти років [9].

Крім того, відповідно до ст. 358 ККУ, приватний виконавець несе кримінальну відповідальність за підроблення посвідчення або іншого офіційного документа, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток або штампів [9].

Що ж стосується цивільно-правової (майнової) відповідальності, то, як уже зазначалося раніше, виходячи із загальних норм права, приватний виконавець відповідає всім своїм майном за завдану третім особам шкоду. Відповідно до вимог ст. 24 Закону України «Про органи та осіб,

які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», він зобов'язаний до початку здійснення діяльності застрахувати свою цивільно-правову відповідальність перед третіми особами [7]. Тобто страховка забезпечує належну виплату третім особам (боржнику, стягувачу, іншим особам) компенсації завданої шкоди через неправомірні дії приватного виконавця.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», приватні виконавці прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тому на них поширюються обмеження, передбачені цим Законом [10]. Тому в разі порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, а також за порушення вимог щодо запобігання конфлікту інтересів та врегулювання такого приватний виконавець несе адміністративну відповідальність. За порушення обмежень щодо зайняття діяльністю, несумісною з діяльністю приватного виконавця, останній несе дисциплінарну відповідальність згідно із Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [7].

Контроль за діяльністю приватних виконавців здійснює Міністерство юстиції та Рада приватних виконавців – орган із системи професійного самоврядування приватних виконавців. Вказані суб'єкти в разі надходжень відповідних скарг або за власною ініціативою уповноважені перевіряти діяльність того чи іншого приватного виконавця. У разі виявлення порушень відповідні результати перевірки подаються до Дисциплінарної комісії, яка вправі застосувати до порушника одне з дисциплінарних стягнень, як-от: 1) попередження; 2) догана; 3) зупинення діяльності приватного виконавця на строк до шести місяців; 4) припинення діяльності приватного виконавця [7].

Діяльність приватного виконавця припиняється шляхом позбавлення його права на здійснення діяльності приватного виконавця в разі [7]:

- 1) подання приватним виконавцем заяви про припинення діяльності приватного виконавця;
- 2) набрання чинності обвинувальним вироком суду, яким приватний виконавець засуджений за умисний злочин;
- 3) набрання чинності рішенням суду, відповідно до якого приватного виконавця притягнуто до відповідальності за адміністративне корупційне правопорушення, пов'язане з порушенням обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»;
- 4) застосування до приватного виконавця дисциплінарного стягнення у вигляді припинення діяльності приватного виконавця;
- 5) неукладення приватним виконавцем договору страхування цивільно-правової відповідальності протягом одного місяця із дня зупинення діяльності приватного виконавця;
- 6) нескладення приватним виконавцем кваліфікаційного іспиту після курсів підвищення кваліфікації;
- 7) встановлення Міністерством юстиції України факту невідповідності приватного виконавця вимогам, які висуваються до них;
- 8) втрати приватним виконавцем громадянства України або виїзду за межі України на постійне проживання;
- 9) визнання приватного виконавця безвісно відсутнім або оголошення його померлим;
- 10) смерті приватного виконавця.

У разі неможливості здійснення приватним виконавцем професійної діяльності та в разі встановлення зазначених вище підстав Міністерство юстиції України видає наказ про припинення діяльності приватного виконавця.

Варто підкреслити, що приватний виконавець не має права подавати заяву про припинення своєї професійної діяльності, якщо в його розпорядженні є невиконані провадження [7].

Висновки. Зважаючи на проведене дослідження, можна констатувати, що сьогодні приватні виконавці є конкурентоспроможними державним виконавцям суб'єктами у виконанні рішень у майнових і немайнових спорах між громадянами, підприємцями.

Виконання всіх рішень, які так чи інакше стосуються держави, суб'єктів владних повноважень, державного і комунального майна, а також рішень із суспільно-резонансних справ (виховання дитини, щодо неповнолітніх та недієздатних осіб, виселення фізичних осіб із житла та вселення до нього) законодавець покладає виключно на державну виконавчу службу.

На відміну від державного виконавця, на діяльність приватних виконавців не поширюється Закон України «Про державну службу». Інакше кажучи, приватний виконавець не є державним службовцем. Феномен інституту приватних виконавців полягає в тому, що по суті їхня діяльність схожа з адвокатською або приватною нотаріальною практиками, тобто з упевненістю можна констатувати, що сьогодні в Україні у сфері юриспруденції з'явилася цілком нова професія.

Список використаних джерел:

1. Малишев Б. Приватні виконавці: нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження / Б. Малишев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/ua/news/20871615-privatni-vikonavtsi-nova-yuridichna-profesiya-i-golovniy-zasib-reformi-sistemi-vikonavchogo-provadgeennya>.
2. Шемшученко Ю. Юридична енциклопедія : у 6 т. / Ю. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл., 1998. Т. 2 : Д – Й. – 744 с.
3. Мещерякова О. Щодо визначення елементів адміністративно-правового статусу учасників операцій ООН з підтримання миру / О. Мещерякова // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 609–612 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11movzpm.pdf>.
4. Панчишин А. Поняття, ознаки та структура категорії «правовий статус» / А. Панчишин // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 95–98.
5. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Крупнова. – Ірпінь, 2008. – 23 с.
6. Крупнова Л. Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України / Л. Крупнова // Південноукраїнський правничий часопис. – 2010. – № 3. – С. 116–118.
7. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403–VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 29. – Ст. 535.
8. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
9. Кримінальний кодекс України: Закон від 5 квітня 2001 р. № 2341–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р.
11. Авторгов А. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А. Авторгов. – Київ, 2008. – 19 с.
12. Мандичев Д. Державні інспекції в Україні : адміністративно-правовий статус / Д. Мандичев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_pravo/2010_1/Man_chev/htm.
13. Бахрах Д. Административное право : [учебн. для вузов] / Д. Бахрах. – М. : БЕК, 1999. – 368 с.