

ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми нормативно-правового забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців. Виокремлено систему нормативно-правових актів, які регулюють процедури здійснення контролю діяльністю приватних виконавців в Україні. Акцентовано увагу на проблемних аспектах нормативно-правового забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців і запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *контроль, нормативно-правове забезпечення, нормативно-правовий акт, приватні виконавці.*

В статье исследованы проблемы нормативно-правового обеспечения контроля за деятельностью частных исполнителей. Выделена система нормативно-правовых актов, регулирующих процедуры осуществления контроля за деятельностью частных исполнителей в Украине. Акцентируется внимание на проблемных аспектах нормативно-правового обеспечения контроля за деятельностью частных исполнителей и предложены пути их решения.

Ключевые слова: *контроль, нормативно-правовое обеспечение, нормативно-правовой акт, частные исполнители.*

The article examines the problems of regulatory support of control over the activities of private performers. The system of normative legal acts regulating the procedures for exercising control over the activities of private performers in Ukraine is highlighted. Attention is focused on the problematic aspects of the regulatory framework for monitoring the activities of private performers and suggested ways to solve them.

Key words: *control, regulatory support, regulatory legal act, private performers.*

Вступ. У побудові якісної системи контролю за діяльністю приватних виконавців не останнє місце посідає різноманітне забезпечення. До нього варто зарахувати організаційне, матеріально-технічне, методичне, інформаційне, наукове, кадрове й нормативно-правове забезпечення. Останнє, у свою чергу, є найбільш вагомим, адже визначає та певним чином створює підвалини для реальної можливості існування й реалізації всіх інших видів. Так, система контрольних дій під час здійснення перевірок за діяльністю приватних виконавців не може існувати без належного нормативно-правового забезпечення. Воно формує упорядковану систему дій, які контролюючий суб'єкт уповноважений здійснювати під час контролю. Тобто до його компетенції належить лише та сукупність дій, яка прямо визначена в нормативно-правових актах, саме тому нормативно-правове забезпечення відіграє провідну роль у будь-якій діяльності (в тому числі в контролі за діяльністю приватних виконавців).

Так як інститут приватних виконавців є сучасною новелою виконавчого провадження, то його нормативно-правове забезпечення характеризується новизною й перебуває в стані становлення. Крім того, нормативно-правовому забезпеченню контролю за діяльністю приватних виконавців натеper у науковий колах приділено недостатньо уваги. Зазначене в сукупності формулює актуальність обраного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблематика нормативно-правового забезпечення контролю висвітлювалася з погляду економіки та фінансово-правових аспектів, тоді як дослідження питань нормативно-правового забезпечення у сфері примусового виконання рішень є нечисленними та мають загальний характер. Саме тому базою

дослідження стануть наукові розробки у сфері контрольної діяльності загалом, із якої будуть виокремлені необхідні конкретизовані напрацювання. Так, проблематикою контролю в різноманітних його проявах (у тому числі й нормативно-правовому забезпеченні) займалися такі науковці, як В. Авер'янов, А. Авторгов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Ю. Ведерніков, В. Гарашук, О. Гришко, О. Головкін, Т. Єдинак, С. Косінов, Н. Ліба, П. Макушев, А. Папірна, О. Петришин, С. Погребняк, О. Скакун, В. Смородинський, О. Чумак та інші.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні чинної нормативно-правової бази щодо контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні й формуванні практичних рекомендацій щодо її вдосконалення.

Результати дослідження. Забезпечення означає «постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось» [1, с. 18]. Під нормативно-правовим забезпеченням, на нашу думку, варто розуміти сукупність нормативно-правових актів будь-якої юридичної сили, що регулюють суспільні відносини в певній сфері і створюють надійні умови для повноцінного функціонування такої сфери.

Звичайно, така сукупність нормативно-правових актів має бути логічно побудованою, систематизованою, структурованою, ієрархічною та повною. Це забезпечить максимальну ефективність і цілісність нормативно-правового забезпечення будь-якої сфери діяльності. Тому з метою виокремлення найбільш оптимальної системи нормативно-правових актів щодо контролю за діяльністю приватних виконавців розглянемо доктринальні положення й теоретичні основи цього питання.

У теорії держави та права виокремлюють різноманітні класифікації нормативно-правових актів, а саме:

1. За суб'єктами нормотворчості: прийняті народом у порядку референдуму, парламентом, урядом, міністерством, органами місцевого самоврядування тощо.
2. За способами встановлення державою: ухвалені державою, санкціоновані державою (акти, що одержали попередню санкцію держави), визнані державою (акти, що дістали наступну санкцію держави).
3. За обсягом і характером дії: акти загальної дії, акти спеціальної дії, акти виняткової дії.
4. За характером волевиявлення держави: акти встановлення норм права, акти доповнення чи зміни норм права, акти призупинення дії норм права, акти скасування норм права.
5. За часом дії: постійні, тимчасові.
6. За їх галузевою належністю: цивільні, адміністративні, кримінальні, міжнародні тощо.
7. За зовнішньою формою вираження: закони, постанови, укази, рішення, накази [2, с. 141; 3, с. 428].

Найбільш вагомого значення набуває класифікація нормативно-правових актів за юридичною силою. Це пов'язано з тим, що вона визначає всю ієрархічність і послідовність нормативно-правового забезпечення. Тобто зазначена класифікація відповідає структурі такого нормативно-правового забезпечення, через яку безпосередньо й розкриваються зміст і сутність такого забезпечення.

Так, за юридичною силою нормативно-правову базу поділяють на закони та підзаконні нормативно-правові акти [4, с. 27]. У свою чергу, до категорії «закони» зараховують кодекси та безпосередньо закони України, а до підзаконних нормативно-правових актів належать ті акти, які приймаються на основі й відповідно до законів України, формують цілу низку офіційних документів, що також мають виражену структуру та ієрархію, можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер.

В. Ліпкан вважає, що в найбільш загальному вигляді ієрархічну систему нормативно-правових актів України за юридичною силою можна подати так: 1) Конституція України; 2) закони України; 3) укази й розпорядження Президента України; 4) постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України; 5) нормативні акти міністерств і відомств [5, с. 138]. Зазначена класифікація охоплює не всю сукупність нормативно-правових актів, які приймаються уповноваженими органами. Зокрема, автор залишає без уваги постанови Верховної Ради України, а також усю систему «нижніх» підзаконних нормативно-правових актів (накази, розпорядження на місцях, а також нормативно-правові акти рекомендаційного характеру). Хоча автор й указує на виокремлення лише загальних елементів системи нормативно-правового забезпечення, проте, на нашу думку, кожен із названих елементів має вагоме значення та не може бути ніяким чином «видаленим» із базової класифікації нормативно-правових актів за юридичною силою.

Найбільш вдала й повна класифікація представлена О. Скакун, яка види нормативних актів (законів і підзаконних) в Україні за їх юридичною силою поділяє на: 1) Конституцію, конституційні закони; 2) Закони, якими Верховна Рада України дала згоду на обов'язковість дії на території України міжнародних договорів, ухвалених відповідно до Конституції (ратифікаційні закони); 3) Кодифіковані закони (Кодекси, Основи законодавства); 4) Звичайні (ординарні) закони; 5) Постанови Верховної Ради України; 6) Укази Президента України; 7) Постанови Кабінету Міністрів України; 8) Накази, розпорядження, рішення міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також накази, постанови, розпорядження інших органів державної влади [3, с. 427–428].

Отже, система нормативно-правового забезпечення будь-якої сфери діяльності передбачає наявність ієрархічної сукупності нормативно-правових актів, у якій перше місце завжди посідає Конституція України як фундамент для подальшої нормотворчої та правореалізаційної діяльності.

Виходячи із зазначеного, вважаємо за доцільне виокремити власну систему нормативно-правових актів щодо контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні. Передусім зазначимо, що в основі авторської системи лежить ієрархічна будова нормативно-правових актів, у якій перша група – це акти загальної дії, які поширюються на всі суспільні відносини у країні; друга група – спеціальні законодавчі акти, норми якої поширюються на сферу примусового виконання судових та інших рішень; третя група – спеціальні підзаконні нормативно-правові акти, які тим або іншим чином регламентують порядок проведення контролю за діяльністю приватних виконавців. Зупинимось на кожній із груп.

1. Нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили є Основний Закон – Конституція України [6]. Вона є основою для формування нормативних положень у будь-якій сфері діяльності. Усі інші нормативно-правові акти не можуть суперечити нормам Конституції. Якщо закони або інші нормативно-правові акти суперечать Конституції, вони визнаються неконституційними. Конституція України визначає основні засади здійснення контролю, на базі яких має формуватися вся подальша контрольна діяльність на території України.

2. Наступним елементом системи нормативно-правового забезпечення є закони України. Зокрема, закон – це нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що приймається відповідно до особливої процедури парламентам або безпосередньо народом і регулює найважливіші суспільні відносини [7, с. 203].

До законів, які регламентують питання здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців на законодавчому рівні, належать:

– Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» від 02.06.2016 № 1403-VIII, який визначає основи організації та діяльності з примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) органами державної виконавчої служби та приватними виконавцями, їхні завдання й правовий статус [8]. У межах контролю за діяльністю приватних виконавців закон регламентує: 1. основних суб'єктів, уповноважених здійснювати такий контроль; 2. форми та види державного контролю за діяльністю приватних виконавців; 3. особливості проведення самоврядного контролю у сфері примусового виконання рішень; 4. вимоги до офісу приватного виконавця, які підлягають огляду під час проведення перевірок; 5. інші вимоги, які ставляться до приватних виконавців і які перевіряються під час проведення контролю.

– Закон України «Про виконавче провадження» від 02.06.2016 № 1404-VIII [9] є більш процесуальним, порівняно з першим, законодавчим актом, а тому визначає безпосередні процедури здійснення діяльності приватних виконавців, які в подальшому підлягатимуть контролю. Зокрема, зазначений Закон визначає: 1) засади виконавчого провадження, яких має дотримуватись приватний виконавець; 2) вимоги до виконавчих документів; 3) рішення, які підлягають примусовому виконанню; 4) обсяг і межі компетенції приватного виконавця (порівняно з державним виконавцем, приватний має обмежені повноваження у сфері примусового виконання рішень); 5) строки виконавчого провадження; 6) інші процесуальні аспекти у сфері примусового виконання рішень, яких має дотримуватись під час своєї діяльності приватний виконавець.

3. Останнім елементом системи нормативних актів контролю за діяльністю приватних виконавців є підзаконні нормативно-правові акти.

Фундаментальним у цій категорії є Наказ Міністерства юстиції України від 22.10.2018 № 3284/5, яким затверджено Порядок проведення перевірок діяльності органів державної виконавчої служби, приватних виконавців [10]. Він закріплює всі процедурні аспекти

здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців. Зазначений нормативний акт можна визначити єдиним вузькоспеціалізованим нормативно-правовим документом, який регламентує порядок проведення контролю за діяльністю приватних виконавців на території України.

Другим підзаконним нормативно-правовим актом є Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Типового положення про управління державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, Типового положення про відділ державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі» від 20.04.2016 № 1183/5 [11]. Зазначеним Наказом Управлінню державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі надано повноваження щодо проведення перевірок діяльності приватних виконавців. Однак проведення таких перевірок можливе лише за дорученням Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України.

Ще одним нормативним актом, який варто зарахувати до третьої групи системи нормативно-правового забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців, є Наказ Міністерства юстиції України від 27.11.2017 № 3791/5, яким затверджено Положення про Дисциплінарну комісію приватних виконавців [12]. Норми цього Наказу безпосередньо не регламентують порядок проведення перевірки діяльності приватного виконавця, однак визначають дії дисциплінарної комісії під час надходження скарг на діяльність приватного виконавця, що, як наслідок, може бути причиною проведення позапланової перевірки. Тобто зазначений нормативно-правовий акт регулює окремі аспекти здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців. Однак, незважаючи на це, названий Наказ посідає рівнозначне місце в системі нормативно-правового забезпечення такого контролю, адже так забезпечується повноцінність нормативної бази контрольної діяльності.

Наступним нормативним актом є Наказ Міністерства юстиції України від 07.06.2017 № 1829/5, яким затверджено Правила ведення діловодства та архіву в органах державної виконавчої служби та приватними виконавцями [13], що визначає порядок ведення приватним виконавцем діловодства, яке в подальшому підлягає перевірці з боку Міністерства юстиції України.

Іншим важливим підзаконним актом є Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців» від 23.06.2018 № 1979/5 [14]. Цей Наказ регламентує форми звітів приватних виконавців, їх структуру та процедури заповнення. Дотримання положень цього наказу й правильність ведення звітності є важливим аспектом діяльності приватного виконавця. Зокрема, якщо Міністерством юстиції буде встановлено факт невідповідності звіту приватного виконавця, останнього може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності.

До третьої групи нормативно-правових актів, які забезпечують здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців, також варто зарахувати Положення про Раду приватних виконавців, яке затверджене рішенням Першого з'їзду приватних виконавців України від 14.11.2017 № 1 [15]. Це Положення визначає основи здійснення самоврядної діяльності приватних виконавців, обсяг повноважень Ради приватних виконавців (у тому числі й щодо здійснення контролю).

Отже, система нормативно-правових актів здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців складається з трьох ієрархічних рівнів (груп), у яких – перший (найвищий) рівень – Конституція України; другий – закони України, які регламентують основні положення здійснення контролю за діяльністю приватних виконавців; третій – підзаконні нормативно-правові акти, які прямо або опосередковано визначають порядок проведення контрольних процедур діяльності приватного виконавця.

Запропоновані рівні (групи) у своїй сукупності становлять логічну й чітку конструкцію, що здатна повною мірою забезпечити належне виконання покладених на контролюючий орган завдань і функцій. Основу окресленої системи становлять накази Міністерства юстиції України, що видається цілком доцільним, адже воно є головним контролюючим суб'єктом діяльності приватних виконавців, тому й порядок проведення контрольних дій має бути розроблено саме цим державним органом.

У свою чергу, варто звернути увагу на те, що лише наявність такої конструкції не є беззаперечною запорукою якості й ефективності контролю. На наше переконання, визначальну роль відіграють норми, тобто змістовий складник окресленої системи.

З огляду на зазначене, можна стверджувати, що у сфері нормативно-правового забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні існують певні проблеми.

По-перше, на законодавчому рівні поняття «державний контроль» не регламентоване жодним нормативно-правовим актом (не лише законодавчим, а й підзаконним). Така легітимна невідзначеність формує дискусії в наукових колах і визначає неможливість адекватного й об'єктивного сприйняття зазначеної категорії як складника державної діяльності.

По-друге, натеper в Україні відсутній базовий закон, який би визначав основоположні засади здійснення контрольної діяльності в будь-якій сфері суспільного життя. Зазначений закон повинен на законодавчому рівні врегулювати такі важливі питання, як співвідношення категорій «контроль» і «нагляд», функціональне призначення контролю в державі, закріпити його офіційне поняття, принципи, види, форми та методи його здійснення, а також компетентних суб'єктів та обсяг їхніх повноважень. Таким законом може стати Закон України «Про державний контроль в Україні».

По-третє, окремі положення, що визначають контроль за діяльністю приватних виконавців, характеризуються фрагментарністю й неструктурованістю, що негативно впливає на якість юридичної техніки та, як наслідок, може призводити до порушень норм законодавства.

По-четверте, у профільному законодавстві не регламентовано правовий статус контролюючого органу, а лише наголошено на його наявності без подальшої деталізації.

По-п'яте, чинне законодавство практично не регламентує процедури здійснення самоврядного контролю за діяльністю приватних виконавців, що провокує неможливість якісного оцінювання діяльності приватного виконавця Радою приватних виконавців України.

По-шосте, чинне законодавство ніяким чином не визначає можливість здійснення громадського контролю за діяльністю приватних виконавців. Щодо сфери контролю діяльності приватних виконавців і сфери контролю нотаріальної діяльності зазначимо, що остання передбачає можливість проведення перевірок за зверненнями фізичних і юридичних осіб. Уважаємо, що громадський контроль є невід'ємним елементом системи загального контролю, а тому має бути наявним і у сфері примусового виконання рішень.

Висновки. Нормативно-правове забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців натеper не є ідеальним і потребує вдосконалення. Унесення відповідних змін до чинного законодавства, а також прийняття нових нормативно-правових актів дасть змогу підвищити якість не лише контролю, а й діяльності приватних виконавців під час примусового виконання рішень.

Отже, нормативно-правове забезпечення контролю за діяльністю приватних виконавців – це система нормативно-правових актів, різних за юридичною силою рівнів, які у своїй сукупності та взаємозв'язку утворюють надійні умови для якісної реалізації контрольних повноважень компетентного органу під час проведення перевірок діяльності приватних виконавців.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 3. 774 с.
2. Ведерніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Знання, 2008. 333 с.
3. Скакун О. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. Київ: Алерта; ЦУП, 2011. 524 с.
4. Ришелюк А. Законотворчість в Україні: навчальний посібник. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. 334 с.
5. Ліпкан В. Національна безпека України: навчальний посібник. 2-ге вид. Київ: КНТ, 2009. 576 с.
6. Конституція України: Закон України від 28.06.1996. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
7. Петришин О. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Харків: Право, 2014. 368 с.
8. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 29. Ст. 535.
9. Про виконавче провадження: Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.
10. Порядок проведення перевірок діяльності органів державної виконавчої служби, приватних виконавців: Наказ Міністерства юстиції України від 22.10.2018 № 3284/5.
11. Про затвердження Типового положення про управління державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Респуб-

блiці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, Типового положення про відділ державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства юстиції України від 20.04.2016 № 1183/5.

12. Положення про Дисциплінарну комісію приватних виконавців: Наказ Міністерства юстиції України від 27.11.2017 № 3791/5.

13. Правила ведення діловодства та архіву в органах державної виконавчої служби та приватними виконавцями: Наказ Міністерства юстиції України від 07.06.2017 № 1829/5.

14. Порядок складання та подання звітності про діяльність органів державної виконавчої служби та приватних виконавців: Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2018 № 1979/5.

15. Положення про Раду приватних виконавців: Рішення Першого з'їзду приватних виконавців України від 14.11.2017 № 1 URL: <http://www.ae.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/положення-про-РПВУ.pdf>.

УДК 347.1

ЛАВРІНЕНКО І.А.

ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ ДІЙСНОСТІ/НЕДІЙСНОСТІ З ПРАВОМІРНІСТЮ/ПРОТИПРАВНІСТЮ ПРАВОЧИНІВ ІЗ ВАДАМИ ВОЛІ

У статті автор розглядає концепцію «недійсності – правопорушення» правочинів із вадами волі. Досліджуються та аналізуються погляди представників цього напрямку. Визначено переваги й недоліки такого вчення.

Ключові слова: правочин, недійсність, правопорушення, воля.

В статье автор рассматривает концепцию «недействительности – правонарушение» сделок с пороками воли. Исследуются и анализируются различные взгляды представителей этого направления. Определены преимущества и недостатки такого учения.

Ключевые слова: сделка, недействительность, правонарушение, воля.

In the article the author considers the conception “invalidity – tort” bargains, which were concluded with defect of will. Different scientific opinions of the representatives of this school are researching and analyzing. It was determined advantages and disadvantages of such doctrine.

Key words: bargain, invalidity, tort, will.

Відповідно до ч. 1 ст. 202 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Таким чином, правочин визначається як дія особи (суб'єкта права), яка має бути спрямована на досягнення певного юридичного результату. За допомогою укладання різних видів правочинів регулюються цивільні відносини (особи набувають прав, створюють обов'язки). Для досягнення вказаної мети вони мають бути дійсними, тобто не суперечити чинному законодавству та спричинити встановлення правових наслідків. Проте з різних причин суб'єктивного чи об'єктивного характеру за правочином може не визнаватися властивість дійсності.

Згідно із законодавством, однією з умов дійсності правочину є відповідність волевиявлення учасника правочину його внутрішній волі. Відсутність цієї складової частини зумовлює дефект юридичного складу правочину. У науці загальноприйнятою є класифікація недійсних правочинів за критерієм процесуальної підстави. Залежно від необхідності наявності рішення