

Кисельов М.Є.

Науково-дослідний інститут публічного права

ПОНЯТТЯ, МЕТА І ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ

Приватний виконавець – це фізична особа, яка відповідає встановленим законодавством професійним та етичним критеріям і має право виконувати делеговані повноваження щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших суб'єктів публічної адміністрації.

Ознаками приватного виконавця як суб'єкта примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є: 1) вік – 25 років; 2) освіта – вища юридична освіта не нижче другого рівня; 3) виконання не власних, а делегованих повноважень у системі виконавчого провадження; 4) є самозайнятою особою, тобто суб'єктом незалежної професійної діяльності; 5) відсутня не знята чи не погашена судимість; 6) особа склала кваліфікаційний іспит; 7) особа внесена до Єдиного реєстру приватних виконавців України; 8) здійснює дії, що спричиняють виникнення юридичних наслідків; 9) здійснює заходи по реалізації виконавчого провадження; 10) способом оплати праці є основна та додаткова винагорода.

Метою діяльності приватних виконавців є швидке та сумлінне виконання делегованих функцій держави щодо захисту прав громадян шляхом забезпечення обов'язковості судового рішення, а також виконання рішень інших суб'єктів публічної адміністрації.

Головними принципами діяльності приватних виконавців є: 1) загальні принципи (верховенства права; законності; незалежності; справедливості, неупередженості й об'єктивності; обов'язковості виконання рішень; диспозитивності; гласності та відкритості виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами; розумності строків виконавчого провадження; співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями) – ця група принципів є однаковими як для державних виконавців, так і для приватних виконавців; 2) принципи професійної діяльності: орієнтованість на клієнта; професіоналізм і необхідність професійного зростання; персоналізація; пропорційність якості виконання діяльності рівню оплати праці; зацікавленість в отриманні швидкого результату; дотримання професійної таємниці.

Адміністративно-правове регулювання діяльності приватних виконавців – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації та її посадових осіб з метою забезпечення чіткого та неухильного виконання делегованих державою повноважень щодо виконання судових рішень і рішень інших органів шляхом застосування адміністративно-правових засобів.

Ключові слова: примусове виконання, приватний виконавець, державний виконавець, виконавче провадження, судова реформа.

Постановка проблеми. Визначення правової природи адміністративно-правового регулювання діяльності приватних виконавців, на нашу думку, доцільно здійснювати через рід і видову відмінність. При визначенні через рід і видову відмінність визначуване поняття підводиться під друге, більш ширше, що є найближчим його родом, і вказуються ознаки, котрими відрізняється визначуване поняття від інших понять, які входять до цього роду [1, с. 49].

Постановка завдання. Метою статті є визначення поняття та принципів адміністративно-правового регулювання діяльності приватних виконавців.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «адміністративно-правове регулювання» є ключовою категорією адміністративного

права України. Автори «Курсу адміністративного права» визначають його як процес послідовного використання адміністративно-правових засобів для досягнення цілей регулювання дій учасників суспільних відносин [2, с. 88].

А.П. Коренев під адміністративно-правовим регулюванням пропонує розуміти систему адміністративно-правових засобів, які впливають на суспільні відносини, організовуючи їх відповідно до задач держави та суспільства [3, с. 42].

С.Г. Стеценко вважає, що адміністративно-правове регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [4, с. 63].

В.В. Загуменник під адміністративно-правовим регулюванням пропонує розуміти цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових заходів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб нормального функціонування громадянського суспільства й держави [5].

Таким чином, автори-адміністративісти адміністративно-правове регулювання зводять до управлінської діяльності суб'єктів, які наділені публічно-владними повноваженнями та здійснюють свою діяльність на підставі норм права через систему адміністративно-правових засобів. Слідом можна виділити три складники цього поняття: норми права, владні суб'єкти й адміністративно-правові засоби, що виступають інструментами досягнення публічних цілей діяльності тих самих владних суб'єктів під час урегулювання суспільних відносин.

Наступним змістовним поняттям, яке допоможе нам розкрити природу адміністративно-правового регулювання діяльності приватних виконавців, є безпосередньо процес виконавчого провадження, тобто специфічний вид діяльності осіб, направлений на забезпечення виконання судового рішення.

Змістом примусового виконання судових рішень є делегована імперативно-організаційна діяльність фізичних осіб, котрі є представниками влади та діють від імені держави, перебувають під її захистом та уповноважені державою здійснювати діяльність. Нагадаємо, що головними ознаками державного примусу є: 1) правозастосовча діяльність, що покликана забезпечити захист правопорядку, реалізується в рамках правоохоронних відносин та ін.; 2) застосовується у сфері публічного та приватного права, відносини якого регулюються, нормами адміністративного, цивільного, господарського, податкового та інших галузей права; 3) він застосовується на підставі норм як матеріального, так і процесуального права, закріплених у законах і численних підзаконних актах різного рівня; 4) застосування заходів примусу є формою реалізації владних повноважень; 5) застосовувати заходи примусу правомочні не всі представники публічної адміністрації, а лише ті, за якими таке право закріплене нормативно, де особливе місце з найбільш широкими повноваженнями посідають органи виконавчої влади; 6) цей примус застосовується як до фізичних, так і юридичних осіб, інших колективних суб'єктів, обмежуючи права і свободи громадян і органі-

зацій у випадках, безпосередньо передбачених чинним законодавством; 7) здебільшого має свою процесуальну форму і здійснюється за допомогою правозастосовчих актів [2, с. 287].

Досить тривалий час в українському законодавстві й у правовій науці не існувало терміна «приватний» виконавець, а суб'єктом виконання судових рішень залишалися «державні виконавці».

У своєму дисертаційному дослідженні А.М. Авторгов, досліджуючи адміністративно-правовий статус державного виконавця, визначає, що ним є державний службовець, наділений владними повноваженнями щодо примусового виконання рішень, вимоги якого (щодо виконання рішень) є обов'язковими для усіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України [6].

Наступною змістовною категорією, яку потрібно дослідити, є «приватний виконавець». У словниковій літературі зустрічається таке тлумачення поняття «приватний»: 1) який належить окремій особі (особам); не державний, не суспільний; який утримується на кошти однієї особи або кількох осіб; пов'язаний з індивідуальним господарюванням; який займається індивідуальним господарюванням, володіє чим-небудь індивідуально; який стосується окремої особи (осіб); особистий; який не має офіційного значення; не діловий; який обслуговує окрему особу (осіб) або виконується поза державною службою. Приватна особа - людина як неофіційна особа. Приватним способом: а) неофіційно; б) для окремої особи або поза державною службою [7]; 2) приватний (лат. *privatus*) особистий, неофіційний, домашній, несупільний [8]; 3) становить яку-небудь окрему частину, елемент чогось, деталь чого-небудь; нетиповий, винятковий, випадковий, ізольований; особистий, не державний, не громадський; що належить окремій особі, не суспільству, не державі [9]; 3) окремий, випадковий, нехарактерний; що стосується окремої особи, особистий, що належить окремій особі, неофіційний [10]; приватний – суб'єкт незалежної професійної діяльності, особа, уповноважена державою здійснювати діяльність із примусового виконання рішень [11].

Таким чином, термін «приватний» характеризується такими рисами, як: самостійний, відокремлений, самозабезпечувальний; не державний. Наявність зазначених ознак дає можливість стверджувати про відокремленість та автономію приватних суб'єктів у здійсненні ними їх професійної діяльності. Водночас, враховуючи змістове навантаження приватного виконавця відповідно

до норм Законів України «Про виконавче провадження» та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» і той факт, що держава «уповноважує здійснювати діяльність із примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом», на нашу думку, вживання саме терміна «приватний виконавець» є не зовсім коректним, адже, виконуючи делеговані повноваження, суб'єкт апіорі не може мати приватний інтерес, а лише публічний. Саме тому, на нашу думку, такі особи можуть мати назву «уповноважені виконавці», «повірені виконавці», «незалежні виконавці».

Схожу позицію відстоює і А. Волкова, яка стверджує, що термін «приватний» не може застосовуватися до суб'єкта, наділеного державою функцією примусового виконання рішень юрисдикційних органів, для реалізації якої вони мають владні повноваження щодо розпорядження чужим майном без згоди власників цього майна (боржників) [12].

Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» не наведено визначення поняття «приватний виконавець», натомість законодавець визначає критерії, яким повинна відповідати особа, щоб бути приватним виконавцем. Так, приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність із примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом. Приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності. Приватним виконавцем може бути громадянин України, який досяг 25 років, має вищу юридичну освіту не нижче другого рівня, володіє державною мовою, має стаж роботи у галузі права після отримання відповідного диплома не менше двох років і склав кваліфікаційний іспит.

А в Законі України «Про запобігання корупції» визначено, що приватні виконавці належать до осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги [13, ст. 3].

Згідно з правилами приватної системи примусового виконання судовий виконавець є вільним професіоналом, котрий самостійно організує свою діяльність і несе повну майнову відповідальність за результати своєї роботи. Приватний судовий виконавець отримує повноваження від держави в особі органів юстиції та діє від імені держави. Зарахування на цю посаду регулюється законом і здійснюється зазвичай на конкурсних засадах. Держава регулює компетенцію приватного судо-

вого пристава, процедури діяльності, розмір тарифів та інших винагород, що стягуються як винагорода за роботу приватного судового пристава. Так само держава контролює і роботу приватного судового пристава, здійснює перевірки професійної діяльності, а також видає та відкликає ліцензії на право діяльності.

На нашу думку, **приватний виконавець** – це *фізична особа, яка відповідає встановленим законодавством професійним та етичним критеріям і має право виконувати делеговані повноваження щодо примусового виконання судових рішень і рішень інших суб'єктів публічної адміністрації.*

Ознаками приватного виконавця як суб'єкта примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є:

- вік – 25 років;
- освіта – вища юридична освіта не нижче другого рівня;
- виконання не власних, а делегованих повноважень у системі виконавчого провадження;
- є самозайнятою особою, тобто суб'єктом незалежної професійної діяльності;
- відсутня не знята чи не погашена судимість;
- особа склала кваліфікаційний іспит;
- особа внесена до Єдиного реєстру приватних виконавців України;
- здійснює дії, що спричиняють виникнення юридичних наслідків;
- здійснює заходи по реалізації виконавчого провадження;
- способом оплати праці є основна та додаткова винагорода.

Метою діяльності приватних виконавців є швидке та сумлінне виконання делегованих функцій держави щодо захисту прав громадян шляхом забезпечення обов'язковості судового рішення, а також виконання рішень інших суб'єктів публічної адміністрації.

Проводячи паралель між діяльністю «державних виконавців» і «приватних виконавців», Б.В. Малишев відзначає, що приватний виконавець індивідуальної професійної діяльності не має стосунку до державної служби. Таким чином, навантаження на державних виконавців істотно зменшиться, а приватні виконавці будуть самі зацікавлені у вчасному й повному виконанні рішень [15]. За своїм статусом державні та приватні виконавці відрізняються: 1) різним способом відбору на посаду; 2) різним обсягом компетенції (приватні виконавці не зможуть приймати до виконання низку видів виконавчих документів); 3) способом оплати винагороди та її розміром;

4) діяльність приватних виконавців, крім Міністерства юстиції України, контролює ще й Асоціація приватних виконавців. Приватний виконавець, на відміну від державного виконавця, не має статусу державного службовця. За своєю природою його діяльність є схожою з адвокатською або приватною нотаріальною практиками. Фактично маємо всі підстави казати про появу в Україні цілком нової юридичної професії [15].

Окрім зазначеного, на нашу думку, головним критерієм, за яким ці два поняття відрізняються, є принципи їх діяльності. Так, *головними принципами діяльності приватних виконавців*, вважаємо, є:

1) загальні принципи (верховенства права; законності; незалежності; справедливості, неупередженості й об'єктивності; обов'язковості виконання рішень; диспозитивності; гласності та відкритості виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами; розумності строків виконавчого провадження; співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями) – ця група принципів є однаковими як для державних виконавців, так і для приватних виконавців;

2) принципи професійної діяльності: орієнтованість на клієнта; професіоналізм і необхідність професійного зростання; персоналізація; пропорційність якості виконання діяльності рівню оплати праці; зацікавленість у триманні швидкого результату; дотримання професійної таємниці.

Також законодавством визначено, що приватні виконавці є суб'єктами незалежної професійної діяльності, тобто самозайнятими особами. Відповідно до п. 14.1.226 Податкового Кодексу України самозайнята особа – платник податку, який є фізичною особою – підприємцем або провадить незалежну професійну діяльність за умови, що така особа не є працівником у межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності. Також цією нормою визначено перелік осіб, які законодавець відносить до суб'єктів незалежної професійної діяльності. До їх числа

належать і приватні виконавці [16, п. 14.1.226, ст. 14]. Знову ж таки, виникає питання: якщо приватні виконавці виконують делеговані їм державою функції щодо примусового виконання судового рішення та рішення інших органів, то чому ж вони тоді є суб'єктами оподаткування? Так, звісно приватні виконавці отримують не заробітну плату з державного бюджету та не мають відповідного матеріально-технічного забезпечення як державні виконавці, а «відсоткову» винагороду, і всі витрати, пов'язані з наймання помічників, орендою офісу, страхуванням цивільно-правової відповідальності приватного виконавця тощо, несе сам приватний виконавець.

Відзначимо, що, якщо примусове виконання судових рішень і рішень інших органів здійснюють державні виконавці, то це забезпечувальна функція держави, коли ж цю діяльність здійснюють приватні виконавці, то це є делеговані повноваження, направлені на забезпечення конституційного принципу обов'язковості виконання судових рішень і захисту прав фізичних осіб.

Водночас, окрім державних і приватних виконавців, є ще одна група суб'єктів, які також відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» мають право виконання судового рішення, однак без застосування примусових заходів. Йдеться про податкові органи, банки та інші фінансові установи, органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, а також у випадках, передбачених законом, рішення можуть виконуватися іншими органами [14, ст. 6].

Отже, під *адміністративно-правовим регулюванням діяльності приватних виконавців* пропонуємо розуміти діяльність суб'єктів публічної адміністрації та її посадових осіб з метою забезпечення чіткого та неухильного виконання делегованих державою повноважень щодо виконання судових рішень і рішень інших органів шляхом застосування адміністративно-правових засобів.

Список літератури:

1. Жеребкін В.С. Логіка : підручник. Київ : Т-во «Знання», КОО, 2005.
2. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 808 с.
3. Коренев А.П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. I. Москва : МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.
5. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навчальний посібник / В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко ; за заг. ред. О.Х. Юлдашева. Київ : Поліграфіст, 2010. 512 с.
6. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2008. 211 с.

7. Словник української мови (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/>.
8. Словник іншомовних слів / за заг. ред. О.С. Мельничука. Київ : «Українська радянська енциклопедія», 1974. 865 с.
9. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. Москва : Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935–1940. (4 т.).
10. Вербицкий А.А. Энциклопедический словарь по психологии и педагогике. Педагогический энциклопедический словарь. 2013.
11. Приватне виконання: ціна і цінність. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/privatne-vikonannya-cina-i-cinnist.html>.
12. Волков А. Статус виконавця має бути єдиним, без поділу на державного чи приватного. URL: <http://yurgazeta.com/interview/statusvikonavcyu-maebuti-edinim-bez-podilu-na-derzhavnogo-chi-privatnogo.html>.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
14. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 30. Ст. 542.
15. Малишев Б. Приватні виконавці – нова юридична професія і головний засіб реформи системи виконавчого провадження. *Юридичний вісник України*. 2016.
16. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

Kiselyov M.Ye. THE CONCEPT, PURPOSE AND PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PRIVATE PERFORMERS

A private executor is a natural person who meets the professional and ethical criteria established by law and has the right to exercise delegated powers to enforce court decisions and decisions of other subjects of public administration.

The characteristics of a private executor as a subject of enforcement of court decisions and decisions of other bodies are: 1) age – 25 years; 2) education – higher legal education not lower than the second level; 3) performance not of own, but of delegated powers in the system of executive proceedings; 4) is a self-employed person, ie a subject of independent professional activity; 5) there is no unresolved or expunged conviction; 6) the person has passed the qualifying examination; 7) a person entered in the Unified Register of Private Performers of Ukraine; 8) performs actions that cause legal consequences; 9) take measures to implement enforcement proceedings; 10) the method of remuneration is the basic remuneration and additional remuneration.

The purpose of private executors is to quickly and honestly perform the delegated functions of the state to protect the rights of citizens by ensuring the binding nature of court decisions, as well as the implementation of decisions of other subjects of public administration.

The main principles of private executors are: 1) general principles of the rule of law; legality; independence; fairness, impartiality and objectivity; binding execution of decisions; dispositiveness; publicity and openness of enforcement proceedings and its fixation by technical means; reasonableness of terms of enforcement proceedings proportionality of measures of enforcement of decisions and the scope of requirements for decisions) – this group of principles are the same for both public and private performers; 2) principles of professional activity: customer orientation; professionalism and the need for professional growth; personalization; proportionality of the quality of performance of the level of remuneration; interest in keeping a quick result; observance of professional secrecy.

Administrative and legal regulation of private executors is the activity of public administration entities and its officials in order to ensure clear and strict implementation of the powers delegated by the state to enforce court decisions and decisions of other bodies through the use of administrative remedies.

Key words: *enforcement, private enforcement agent, state enforcement agent, enforcement proceedings, judicial reform.*