

Дисциплінарні змагання Мін'юсту

№09, 19 березня 2020

Олексій Соломко ,
адвокат, член Дисциплінарної комісії приватних виконавців
ADER HABER

Віталій Чепурний ,
приватний виконавець

Нещодавно Міністерство юстиції України стало учасником скандалу навколо звільнення члена Дисциплінарної комісії приватних виконавців А. Авторгова. У справу навіть вимушений був втрутитися Кабінет Міністрів України, який 26.02.2020 видав розпорядження № 164-р "Про скасування окремих положень деяких наказів Міністерства юстиції".

Однак, чи було поставлено цим розпорядженням крапку в проблемі відносин Мін'юсту з приватними виконавцями та чи доведеться Мін'юсту самому завершувати конфлікт, спробуємо розібратися.

Професіонал своєї справи

Відповідно до Закону України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" від 02.06.2016 р. № 1403-VIII (далі – Закон) для розгляду питань притягнення приватних виконавців до дисциплінарної відповідальності утворюють Дисциплінарну комісію приватних виконавців, до складу якої входять:

- 4 члени, призначені Мін'юстом;
- 4 члени, обрані З'їздом приватних виконавців;
- 1 член, призначений Радою суддів України.

На початку каденції Міністр юстиції Д. Малюська за своєю квотою вирішив призначити до складу Дисциплінарної комісії відомого правозахисника А. Авторгова, який сам є приватним виконавцем. Як неодноразово наголошував Міністр, А. Авторгов є професіоналом своєї справи та особою, яка має беззастережний авторитет серед своїх колег. А тому він уважає участь А. Авторгова гарантією дотримання законності в роботі Комісії.

І результат не забирався – практика безпідставного застосування до приватних виконавців дисциплінарних стягнень і покарання "неугодних" виконавців повністю припинилася.

Однак несподівано, напередодні чергового засідання Комісії, яке відбулося 18.02.2020, без жодних пояснень причин й обґрунтувань А. Авторгова було виключено з її складу й замінено на іншу особу – кандидата на посаду одного регіонального підрозділу Державної виконавчої служби.

Саме відсутність обґрунтування причин виключення А. Авторгова зі складу Комісії стала причиною конфлікту приватних виконавців із Мін'юстом. Хоча насправді приватних виконавців обурило не лише мовчання Мін'юсту, а й порушення ним процедури припинення повноважень члена Дисциплінарної комісії.

Статтею 39 Закону визначено, що строк повноважень членів Дисциплінарної комісії становить два роки. Оскільки А. Авторгова включено до складу Дисциплінарної комісії у вересні 2019 р., то, відповідно, моментом увільнення його від виконання повноважень члена Комісії та виключення з її складу має бути вересень 2021 р.

Указаний зміст ст. 39 Закону є імперативним і двоякого тлумачення не допускає. Аналогічна норма міститься й у п. 8 Положення про Дисциплінарну комісію приватних виконавців, затвердженого наказом Мін'юсту України від 27.11.2017 р. № 3791/5 (далі – Положення), тобто строк повноважень членів Дисциплінарної комісії становить два роки.

При цьому Закон не містить підстав для виключення зі складу Комісії, окрім як закінчення дворічного строку повноважень.

Натомість у п. 22 Положення було визначено підстави для виключення члена Комісії з її складу в разі:

- неявки на засідання Дисциплінарної комісії без поважних причин;
- звільнення з обійманої посади, зупинення або припинення діяльності приватного виконавця.

Рішення про виключення члена зі складу Дисциплінарної комісії приймають шляхом голосування на засіданні членів Дисциплінарної комісії.

Дворічний строк повноважень А. Авторгова в лютому 2020 р. ще не завершився, жодного засідання Комісії він не пропустив, діяльність приватного виконавця він також ані зупинив, ані припинив, ба більше, голосування щодо його виключення не було проведено. З огляду на наведене вище, законних підстав для виключення приватного виконавця А. Авторгова зі складу Дисциплінарної комісії не було.

Відповідно до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією й законами України.

За цих обставин видання Міністерством юстиції України наказу про виключення приватного виконавця А. Авторгова зі складу Дисциплінарної комісії є очевидним порушенням вимог Закону та інших нормативних актів, а отже є незаконним.

Реакція Міністра

На своїй сторінці у Facebook Міністр юстиції відреагував на коментар щодо підстав звільнення А. Авторгова так: "Положення про комісію (наказ Мін'юсту) виписано мегакриво і потребує зміни для чіткого розуміння, як повинна оформлюватися зміна складу. Наведене Вами тлумачення норм теоретично можливе, але призведе насправді до багатьох абсурдних висновків, наприклад, що смерть чи недієздатність члена комісії не заважають такій особі залишатись членом комісії та голосувати. Практика застосування Положення була і залишається іншою: є процедура виключення самою комісією будь-якого члена, і є процедура заміни члена комісії органом, до квоти якого такий член входить. Саме за останньою процедурою Вас і включили до складу комісії (і якщо ваша заміна була незаконною, то так само, напевно, сумнівним було і призначення). Думаю, задля уникнення різнотлумачення, я внесу зміни до Положення, де цю прогалину ми врегулюємо. Дякую за роботу у комісії та пропозиції щодо поліпшення законодавства, реально і щиро за це вдячний".

По суті Міністр юстиції підтвердив той факт, що виключення А. Авторгова зі складу Дисциплінарної комісії відбулося всупереч чинному "кривому" законодавству. І це не може не викликати занепокоєння. Адже Міністерство юстиції України, як центральний орган виконавчої влади, учинило те, що прямо не передбачено Законом, тобто те, що для державного органу заборонено.

А зовсім нещодавно Мін'юст тривалий час не поновлював діяльність одного приватного виконавця з посиланням на те, що не було для цього нормативного документа.

Тобто в одному випадку Міністерство юстиції не поновлює діяльність приватного виконавця з посиланням на відсутність відповідного нормативного документа, а в іншому – замінює члена Дисциплінарної комісії всупереч чинному нормативно-правовому документу з припискою "потім напишемо".

Однак проблема полягає не лише в підлаштуванні підзаконних нормативних актів до політичної волі керівництва, а й у принципах незалежності, якими наділяє законодавство членів Дисциплінарної комісії. Адже за практикою Європейського суду з прав людини (див., наприклад, справу "Олександр

Волков проти України") Дисциплінарна комісія приватних виконавців прирівнюється до судового органу.

Отже, якої гарантії незалежності й неупередженості в роботі Дисциплінарної комісії можна очікувати, якщо її членів можна змінювати залежно від політичної кон'юнктури Мін'юсту.

Реакція Кабміну

Наявність у Положенні норми щодо необхідності проведення процедури попереднього голосування для звільнення члена Комісії не обумовлена вимогами Закону. Тому, з огляду на коментар Міністра юстиції Д. Малюська, цілком очікуваним було видання Мін'юстом наказу про виключення цих норм із Положення.

Мабуть, Мін'юст зважив на визначену Законом необхідність погодження такого виду наказів із Радою приватних виконавців України (з цілком очікуваним негативним результатом), а тому вирішив звернутися по допомогу до "старшого брата" – Кабінету Міністрів України.

І вже 26.02.2020 Кабмін видав розпорядження № 164-р, яким було скасовано п. 22 Положення (у ньому якраз і йшлося саме про підстави та процедуру голосування в разі виключення члена зі складу Дисциплінарної комісії).

Однак уважний аналіз змісту розпорядження засвідчує, що Кабмін вирішив не просто допомогти своєму "молодшому партнеру", а й розв'язати конфлікт принципово, нав'язавши всім його сторонам своє вольове рішення.

Річ у тім, що п. 22 Положення також містив норму, яка передбачала для Мін'юсту можливість уносити зміни до персонального складу Дисциплінарної комісії шляхом затвердження відповідним наказом Мін'юсту.

Виключивши цю норму, Кабмін дав зрозуміти приватним виконавцям, що волюнтаризму у зміні складу Дисциплінарної комісії вже більше не буде.

До речі, на всяк випадок (хоча конфлікту в цій сфері поки що не спостерігалось) Кабмін також вирішив виключити аналогічну норму з Положення про Кваліфікаційну комісію приватних виконавців.

Фінал конфлікту

Після скасування п. 22 Положення інших норм, які б дозволяли Мін'юсту вносити зміни до складу Дисциплінарної комісії, Положення вже не містить. Так само не містить таких положень будь-який інший нормативний акт, зокрема й Закон.

Адже, зрештою, залишаються тільки норми Закону та Положення, які й визначають лише дворічний строк повноважень членів Дисциплінарної комісії. А тому призначені Мін'юстом до складу Дисциплінарної комісії члени можуть очікувати продовження виконання своїх обов'язків, незважаючи на будь-які зміни в політичному керівництві Мін'юсту.

Здавалося б, питання мало бути закрите, однак з огляду на один нюанс.

Річ у тім, що відповідно до ч. 10 ст. 15 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" скасування наказу міністерства Кабінетом Міністрів України має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом.

Тобто з урахуванням вимог такої норми здійснення повноважень членами Дисциплінарної комісії, які були призначені на підставі повноважень Мін'юсту, передбачених скасованим п. 22 Положення, має бути припинено.

На цей час Мін'юсту належить провести ревізію наказів, якими були включені та виключені до/зі складу Комісії члени, що йдуть за міністерською квотою. І перша зміна за логікою має стосуватися останнього звільнення члена Комісії А. Авторгова та призначення замість нього іншого члена Комісії.

Інакше прийняття Дисциплінарною комісією рішень у неправомочному складі може слугувати прямою підставою для визнання в судовому порядку рішень Комісії незаконними.

А взагалі, зважаючи на позицію Кабміну, мабуть, таки настав час для Мін'юсту сідати з приватними виконавцями за стіл переговорів. Тим паче, як свідчать самі приватні виконавці, основна проблема їх відносин із Мін'юстом полягає у відсутності відкритого діалогу.

© ТОВ "ІАЦ "ЛІГА", ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2020

У разі цитування або іншого використання матеріалів, розміщених у цьому продукті ЛІГА:ЗАКОН, посилання на ЛІГА:ЗАКОН обов'язкове. Повне або часткове відтворення чи тиражування будь-яким способом цих матеріалів без письмового дозволу ТОВ "ЛІГА ЗАКОН" заборонено.

© ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "ЛІГА", 2020

© ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2020