

УДК 342.52:316.343.656:35

С. Олефіренко

НАПРЯМКИ ЗАКОНОДАВЧОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГОЛОВНИХ УПРАВЛІНЬ ЮСТИЦІЇ

Проаналізовано діяльність Державної реєстраційної служби України та Державної виконавчої служби України. Внесено пропозиції щодо зміни окремих положень нормативно-правових актів. Надано рекомендації щодо співпраці головних управлінь юстиції з громадськістю.

Ключові слова: державна реєстраційна служба, державна виконавча служба, система електронних торгів, громадськість, легітимність.

Відповідно до рівня розвитку суспільства в Україні, діяльність головних управлінь юстиції набуває більш актуального значення. Насамперед необхідність постійного вдосконалення організації роботи, підвищення рівня легітимності, що полягає у розвитку громадських організацій і установ, які є одним із складових поняття громадянського суспільства.

Головні управління юстиції як органи державного управління, що беруть безпосередню участь у формуванні державної політики значною мірою сприяють формуванню легітимності та розвитку громадянського суспільства в Україні.

Шляхи законодавчого удосконалення діяльності головних управлінь юстиції регулюються нормативно-правовими актами, зокрема Законом України “Про громадські об’єднання”, Законом України “Про виконавче провадження”, Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України” тощо. Також розроблені рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення “Стан роботи Державної реєстраційної служби України щодо підвищення рівня правових знань громадян та навичок у застосуванні законодавства під час реалізації державної політики у визначеній сфері”.

Незважаючи на широкий спектр досліджень, що стосуються окремих напрямків діяльності головних управлінь юстиції, а саме Державної виконавчої служби та Державної реєстраційної служби, доцільно зазначити, що окремі аспекти роботи цих служб залишаються ще недостатньо дослідженими. Зокрема, запровадження системи електронних торгів Державною виконавчою службою України та інформаційне забезпечення у сфері реєстраційної діяльності.

На сьогодні найбільш вагоме місце з точки зору громадян у діяльності органів юстиції займає Державна реєстраційна служба України та Державна виконавча служба України.

З метою підвищення рівня легітимності органів юстиції на місцях у діяльності як Державної виконавчої служби, так і Державної реєстраційної служби необхідно запровадити окремі нововведення, які частково відображені в організації поточної діяльності:

- проведення систематичних консультацій із громадськістю;
- висвітлення консультацій на офіційних сайтах Державної виконавчої служби України, Міністерства юстиції України, головних управлінь юстиції, в галузевих ЗМІ, а також в матеріалах і коментарях, підготовлених для ЗМІ та Інтернет-видань;

- розроблення, опрацювання та реалізація нормативно-правових актів, програм, планів та окремих заходів із урахуванням вимог Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства та на виконання;

- опрацювання звернень, зауважень, пропозицій, скарг громадян та забезпечення своєчасного публічного реагування;

- надання роз'яснень і відповідей на актуальні запитання громадян і громадських організацій, що надійшли через офіційний веб-сайт Державної виконавчої служби України, галузеві ЗМІ, електронною поштою або телефоном;

- інформаційне наповнення офіційного веб-сайту Державної виконавчої служби України та веб-сайтів головних управлінь юстиції матеріалами з питань основних напрямів діяльності та оперативне поширення інформації в засобах масової інформації про роботу Державної виконавчої служби України;

- проведення брифінгів, прес-конференцій та інших заходів за участю керівництва Державної виконавчої служби України із запрошенням представників ЗМІ;

- розміщення в оперативному режимі на офіційних сайтах Державної виконавчої служби України, Міністерства юстиції України, головних управлінь юстиції актуальних коментарів з питань роботи органів державної виконавчої служби;

- публічне представлення громадськості підсумків роботи Державної виконавчої служби України за 2014 р. та основних завдань і напрямків розвитку органів державної виконавчої служби у 2015 р.

Так, робота Державної виконавчої служби України щодо процедури залучення спеціалізованих організацій для реалізації майна не повною мірою відповідає сучасним потребам, не сприяє уникненню корупційних ризиків та забезпеченню прозорості проведення торгів.

Тому, Державною виконавчою службою запроваджено електронну систему торгів, тобто створено нову систему реалізації конфіскованого майна – шляхом проведення публічних електронних торгів, яка виключає безпосередній контакт продавця з покупцем в ході торгів, що суттєво, на нашу думку, знижує рівень можливих корупційних проявів при цьому [1].

Електронна система торгів працює за таким принципом: кожна людина, зареєструвавшись і зробивши внесок 5% від початкової вартості майна, може взяти участь у торгах [2]. Першочерговий платіж є обов'язковим, оскільки підтверджує зацікавленість у придбанні конкретного товару. З іншого боку, це страхування від можливих ризиків на кінцевому етапі торгів. У разі програшу на торгах початковий внесок повертається людині.

Проектом передбачено, насамперед, усунення корупційної складової. Запуск пілотного проекту електронної системи торгів вже відбувся в декількох областях, серед яких і Львівська область [3]. Якщо він успішно себе зарекомендує, система запрацює по всій країні.

Така процедура дасть можливість прозоро розміщувати на спеціальному порталі інформацію щодо реалізації конфіскованого майна. У торгах братимуть участь всі бажаючі – без будь-яких посередників. А громадяни матимуть змогу спостерігати за процедурою торгів он-лайн, оскільки вона буде публічною. Такі зміни однозначно позитивно відобразяться на діяльності Державної виконавчої служби, оскільки підвищать довіру громадян до роботи виконавчої служби як на державному, так і на місцевому рівнях та її легітимність.

На сьогодні в структурі Міністерства юстиції функціонує Державна реєстраційна служба. Її особливістю є те, що практично кожний громадянин України буде змушений скористатись її послугами, а тому актуальним є питання відкритості та прозорості в її роботі, з одного боку, та розуміння громадянами завдань, принципів і системи роботи цього органу – з іншого, що загалом сприятиме швидшому і ефективнішому забезпеченню потреб суспільства.

На сьогодні розвиток законодавства призвів до реформування такої суспільно важливої сфери, як реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Доцільно зазначити, що сама державна реєстрація речових прав на нерухоме майно в Україні тривалий час не реформувалася, а тому запровадження з 1 січня 2013 р. нового порядку є результатом комплексної реформи у сфері реєстрації прав на нерухомість, що запроваджується Урядом України протягом декількох останніх років з метою адаптації вказаної системи до стандартів Євросоюзу.

Так, Державною реєстраційною службою України у повному обсязі виконуються завдання інформаційного забезпечення у сфері реєстраційної діяльності.

Офіційним джерелом інформаційного забезпечення діяльності Державної реєстраційної служби України залишається веб-сайт Укрдержреєстру, який почав функціонувати 7 жовтня 2011 р. та щоденно оновлюється, а також наповнюється актуальною інформацією.

Окрім того, інформування громадськості про порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, державної реєстрації актів цивільного стану та реєстрації громадських об'єднань щодо переліку документів з питань особливостей державної реєстрації працівниками Укрдержреєстру і працівниками територіальних органів Міністерства юстиції України, які забезпечують повноваження Укрдержреєстру, постійно проводиться роз'яснювальна робота шляхом проведення виступів у радіо-і телевізійних передачах та надання коментарів для друкованих засобів масової інформації.

Станом на кінець 2013 р. за інформацією Укрдержреєстру, зокрема і Львівського управління, було розміщено 45 публікацій, організовано та проведено 9 прес-конференцій, 4 он-лайн-конференції у мережі Інтернет, 10 брифінгів, 3 відео-конференції, 53 виступи на телебаченні та 11 радіовиступів [4].

Укрдержреєстр з початку свого створення для потреб і підготовки належного рівня фахівців, доведення до їх відома норм чинного законодавства та практики його застосування започаткував офіційне науково-практичне видання “Вісник Укрдержреєстру”, в якому публікуються аналітичні статті, фахові коментарі, експертні висновки фахівців Укрдержреєстру, інших установ і організацій, представників громадськості та науковців із актуальних питань для населення у сфері діяльності Укрдержреєстру.

Незважаючи на те, що мета реформи загалом спрямована на удосконалення системи надання послуг населенню в обороті нерухомого майна, а відповідно і підвищення рівня легітимності, такі корінні зміни на першому етапі впровадження зумовили неоднозначну реакцію окремих груп суспільства. У цьому випадку першочерговою знову стає проблема рівня правової обізнаності населення та роз'яснювальної роботи з боку уповноважених структур Укрдержреєстру. У багатьох випадках громадяни, знаючи, що їх певне право чи обов'язок регламентовані в законі, не обізнані з процедурою їх реалізації.

Розуміючи проблему освоєння населенням нових вимог та порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, Укрдержреєстром, з метою доведення до відома широкого кола громадськості інформації щодо нормативно-правового регулювання процедури державної реєстрації, місцезнаходження органів державної реєстрації, протягом 2012 – 2013 рр. проводилась інформаційна кампанія з розповсюдження інформаційних матеріалів.

Водночас, аналізуючи практику роботи підрозділів Укрдержреєстру, зокрема і Львівського, доцільно зазначити, що на сьогодні потенційним замовникам послуг Укрдержреєстру не зрозумілі окремі дії цього органу, пов'язані із реєстрацією речових прав на нерухоме майно. Йдеться про реєстрацію речових прав на нерухоме майно, яке визнано рішенням суду як таке, що належить фізичній або юридичній особі. У цьому випадку, як правило, Укрдержреєстр відмовляє замовнику в реєстрації його права на таке майно без мотивації. Замовник, своєю чергою, не розуміючи законності і логіки дій Укрдержреєстру, подає відповідний позов до суду, яким зобов'язує зареєструвати за ним це майно. З урахуванням судових процедур, в яких відповідачем виступає Укрдержреєстр, а не його територіальний підрозділ, слухання справ по суті переносяться на тривалі терміни, оскільки категорія справ, де відповідачем виступає центральний орган державної влади або управління, відповідно до чинного законодавства, розглядається колегією суддів починаючи з першої інстанції. Як наслідок, Укрдержреєстр обтяжений судовими позовами, як і судова система. При цьому зазначені дії Укрдержреєстру викликають нерозуміння в суспільстві і відповідно негативно впливають на рівень легітимності органів юстиції. З урахуванням вищенаведеного, з метою усунення передумов до таких судових позовів, на нашу думку, необхідно внести зміни і доповнення в Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень”, в яких чітко виписати підстави відмови у реєстрації та дію в таких випадках органів Укрдержреєстру.

З 1 січня 2013 р. Законом України “Про громадські об'єднання” введено нові правила утворення і реєстрації громадських об'єднань та визначено особливості діяльності у перехідний п'ятирічний період громадських об'єднань, що були легалізовані до 1 січня 2013 р. [5].

З метою надання методичної допомоги громадським організаціям та реєстраційним службам у тлумаченні та виконанні згаданого закону, Укрдержреєстром, спільно з Координатором проектів Організації безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) в Україні та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, у 2012 р. проведено серію міжрегіональних семінарів-тренінгів.

На семінарах-тренінгах у присутності фахівців Укрдержреєстру, зокрема і Львівського підрозділу, та головних управлінь юстиції розглянуті питання щодо:

- нових підходів у реалізації права на свободу об'єднання у громадські організації та громадські спілки;
- процедур утворення громадського об'єднання;
- реєстрації та повідомлення про утворення громадського об'єднання;
- процедур змін керівних органів, статуту, місцезнаходження громадського об'єднання, припинення громадського об'єднання, а також надані роз'яснення громадським організаціям та їх спілкам у виконанні прикінцевих та перехідних положень зазначеного закону [6].

Вищезазначений аспект, в розрізі досліджуваної нами проблеми легітимності головних управлінь юстиції, суттєво впливає на такий чинник, як довіра населення до вказаного органу державного управління та рівень задоволення ним потреб, що виникають у громадян. Зазначена проблема, в цьому випадку, повинна вирішуватися не тільки адміністрацією головних управлінь юстиції, а й місцевих органів державного управління, оскільки останні задіяні в оформленні первинних документів громадян. З огляду на це, потребує суттєвого покращення робота підрозділів реєстрації для задоволення вказаних потреб всіх верств населення.

У цьому аспекті вбачається одна проблема, яка має не лише правове, а управлінське спрямування. Це стосується термінів, в які повинна бути здійснена державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Фактор терміну суттєво впливає на формування такого управлінського поняття, як “умови відкриття і ведення бізнесу”. До слова, необхідно вказати, що це поняття використовується європейськими та світовими агентствами, які визначають рейтинг умов для ведення бізнесу в кожній конкретній країні і елемент швидкості його державної реєстрації (відкриття). Відповідно, цей чинник безпосередньо впливає на визначення іноземними організаціями рівня бізнес-клімату в країні, зокрема її інвестиційну привабливість та кредитоспроможність, що на сучасному етапі для України досить актуально.

З огляду на вищевикладене, розглядаючи аспект легітимності, цілком можливо, в цьому випадку, ввести таке поняття, як “внутрішня” та “зовнішня” легітимність. Власне, поняття зовнішньої легітимності, на нашу думку, і охоплює собою таку міжнародну категорію, як реєстрація бізнесу, а відповідно і довіру до української управлінської системи як такої, складовою якої є Державна реєстраційна служба з боку іноземних інвесторів.

Одним із найбільш нових і сучасних напрямків роботи головних управлінь юстиції, який повинен активніше розвиватись, є взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. Ця сфера потребує особливої уваги та додаткового законодавчого забезпечення. Для удосконалення цієї роботи в Україні вже розпочата адаптація вітчизняного законодавства до європейських стандартів і виконання конкретних зобов'язань. На нашу думку, це означає, що головні управління юстиції повинні активізувати підготовчу роботу на своїй території із громадськістю для забезпечення в найближчому майбутньому реалізації положень законодавства, що буде прийнято в цій сфері. Ця робота є всеосяжною та багатовекторною. У контексті чого підлягають реалізації низка таких напрямків роботи:

1. Забезпечення здійснення заходів, спрямованих на створення належних умов для набуття громадянами обсягу правових знань та навиків у їх застосуванні, необхідних для реалізації прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків.

2. Активне використання таких форм правоосвітньої роботи, як семінари-тренінги, он-лайн-консультації, виступи у ЗМІ.

3. Здійснення системного аналізу звернень громадян та з найактуальніших питань застосування законодавства щодо надавання роз'яснення у засобах масової інформації, зокрема шляхом поширення офіційного видання “Вісник Укрдержреєстру”.

4. Забезпечення систематичного інформування населення через засоби масової інформації про стан реалізації державної політики у сфері діяльності Державної реєстраційної служби України.

5. Сприяння висвітленню у засобах масової інформації матеріалів із питань роз'яснення законодавства відповідно до напрямів діяльності Державної реєстраційної служби України.

6. Активізація правороз'яснювальної роботи з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрації громадських об'єднань, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації, державної реєстрації актів цивільного стану.

7. Проведення навчання з працівниками громадських приймалень, створених при територіальних органах юстиції, з питань надання безоплатної первинної правової допомоги в частині державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, надання інших адміністративних послуг.

8. Поширення позитивного досвіду щодо правової освіти населення з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, надання інших адміністративних послуг.

9. Розповсюдження серед органів юстиції Методичних рекомендацій щодо проведення правоосвітніх заходів із інститутами громадянського суспільства (громадськими формуваннями) та використання в роботі.

Висновки

Аналізуючи практику роботи головних управлінь юстиції в зазначених напрямках, доцільно відзначити, що на сьогодні здебільшого державою сформована законодавча-правова база для організації належної роботи. Водночас, на нашу думку, потребує додаткового законодавчого та організаційного забезпечення така вищерозглянута сфера діяльності головних управлінь юстиції і Державної реєстраційної служби, як реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, в напрямку скорочення термінів реєстрації і переліку необхідних документів.

Вагоме місце у діяльності головних управлінь юстиції займає Державна виконавча служба, пріоритетним напрямом діяльності якої є продовження роботи, спрямованої на удосконалення законодавства та виконання рішень відповідно до динаміки зміни суспільних відносин.

Література

1. 3 травня стартує пілотний проект щодо реалізації ДВС конфіскованого майна шляхом електронних торгів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/news/45160>.

2. Пілотний проект електронної системи торгів арештованого майна Державної виконавчої служби [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247148643&cat_id=244277212.

3. Система електронних торгів арештованим майном [Електронний ресурс] / ДП “Інформаційний центр” Міністерства юстиції України. — Режим доступу : http://dvs.gov.ua/mediafiles/files/setam_presentation.pdf.

4. Стан роботи Державної реєстраційної служби України щодо підвищення рівня правових знань громадян та навичок у застосуванні законодавства під час реалізації державної політики у визначеній сфері [Електронний ресурс] : Рекомендації Всеукраїнської міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової

освіти населення від 21.06.2013 р. — Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/43589>.

5. Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України № 4572-VI від 22.03.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

6. Семінар Система реєстрації бізнесу // Новини міжнародного співробітництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.drсу.gov.ua/show/1718>.

S. Olefirenko

DIRECTIONS FOR LEGISLATIVE IMPROVEMENT OF THE ACTIVITIES OF MAIN DEPARTMENTS OF JUSTICE

In this paper, the activities of the State Registration Service of Ukraine and the State Enforcement Service of Ukraine are examined. The proposals to change certain provisions of regulatory legal acts are presented. The recommendations for collaboration between Main Departments of Justice and the public are made.

Key words: the State Registration Service, the State Enforcement Service, electronic trading system, the public, legitimacy.