

УДК 342.92

**Катерина Бондаренко,***канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

## РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ЮСТИЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

*Статтю присвячено характеристиці сучасного стану реформування галузі юстиції через аналіз змін основних напрямів діяльності її органів. Акцентовано увагу на характеристиці реформування основних напрямів діяльності органів юстиції, таких як реєстрація й виконання, а також охарактеризовано нові підходи до організації оновлення кадрового складу органів юстиції. Проаналізовано зміни в нормативному регулюванні кожного із зазначених напрямів.*

**Ключові слова:** галузь юстиції, державне управління, реформування галузі юстиції, реєстрація, виконання.

**П**остановка проблеми. На сучасному етапі за розвитком України уважно спостерігає міжнародна, особливо європейська, спільнота. Саме від того, наскільки якісно будуть здійснюватись перетворення в державному управлінні, може залежати новий статус України на європейському просторі. Серед низки реформ, які проводяться сьогодні в Україні, важливу роль відіграють реформи в системі юстиції, що передбачають низку заходів організаційного й нормативно-правового характеру, спрямованих на реформування системи адміністративних послуг. З огляду на те, що функціонування органів юстиції неодмінно пов'язується зі здійсненням правової політики, що є базою для зміцнення держави в цілому, реформування галузі юстиції є основою для всіх подальших перетворень у державному управлінні.

Саме тому характеристика основних кроків реформування галузі юстиції є актуальною як для теорії адміністративного права, так і для правозастосовної практики.

Питанням особливостей державного управління в галузі юстиції приділяли уваги такі вчені, як Л.Р. Біла-Гіунова, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, З.Р. Кісіль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко, Ю.А. Тихомиров та інші. Ці науковці розглядали галузь юстиції, її особливості, об'єкти, управлінські форми й методи, проте питання реформування галузі та трансформації деяких органів юстиції залишились поза увагою авторів.

**Метою статті** є характеристика сучасного стану реформування галузі юстиції через аналіз змін у нормативному регулюванні основних напрямів діяльності її органів.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед варто зазначити, що змістом юстиції як об'єкта державного управління є специфічна державно-правова діяльність органів у трьох основаних напрямках: реєстрації, обліку та виконання. При цьому під реєстрацією в загальному вигляді можна розуміти визнання державою певних фактів, що мають юридичне значення, визнання державою набуття, зміни чи припинення прав та обов'язків шляхом відповідного засвідчення та внесення даних до реєстрів. Облік неодмінно пов'язується з реєстрацією, він включає заходи щодо зберігання й використання даних, документів, інформації тощо, які мають юридичне значення. Виконання є вчиненням державними органами дій і заходів щодо забезпечення виконання владних рішень, актів, що свідчать про набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків, забезпечення державного примусу.

Реєстраційну функцію (державно-правова діяльність органів юстиції в напрямі реєстрації) певний час виконували Державна реєстраційна служба України та органи реєстрації актів цивільного стану. Функцію виконання здійснювали Державна виконавча служба України, Державна пенітенціарна служба України. Облікову функцію реалізують Державна архівна служба України, органи нотаріату. Вважаємо, що саме три сформульовані напрями діяльності являють собою суть галузі юстиції як об'єкта державного управління. На нашу думку, інші сформульовані в законодавстві напрями діяльності органів юстиції (зокрема, участь у законотворчій роботі й адаптації законодавства, забезпечення діяльності судів, забезпечення представництва в Європейському

суді з прав людини тощо) не можна розглядати саме як об'єкт державного управління. Це можуть бути форми, методи державного управління, механізми участі держави в правових відносинах і міжнародних інституціях тощо [1, с. 209].

Керівниками підрозділів органів юстиції неодноразово зауважувалось, що основною метою проведення реформування є прибирання дублюючих функцій, скорочення працівників центрального апарату й територіальних органів юстиції, що дозволить вивільнити фінансовий ресурс, який буде спрямовано на збільшення заробітних плат співробітників, які працюють в органах юстиції. Нині головними проблемами в діяльності органів юстиції називають відсутність належної мотивації в співробітників, високий рівень бюрократизації, побутову корупцію на місцях, неефективну організаційну структуру управління юстиції, а також надлишкову кількість управлінського апарату, обмеження доступу до роботи в системі юстиції через необхідність мати стаж державної служби [2].

На нашу думку, однією із цілей реформування, що здійснюється, є вдосконалення надання адміністративних послуг, що є сьогодні однією з найактуальніших проблем. Про це свідчить проведення 1–2 грудня 2015 р. слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства про адміністративні послуги, за наслідками якого уряду рекомендовано, зокрема, забезпечити підготовку до впровадження законів, пов'язаних із реєстраційними функціями в галузі юстиції.

Говорячи про реформування в межах такого напрямку державного управління в галузі юстиції, як реєстрація, необхідно насамперед зауважити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів було ліквідовано Державну реєстраційну службу України та встановлено, що Міністерство юстиції України є правонаступником Державної реєстраційної служби України [3].

Ліквідація Державної реєстраційної служби України обумовила внесення змін у чинне законодавство України щодо здійснення реєстрації об'єктів (нерухомого майна) та суб'єктів (юридичних осіб). Унаслідок відповідної ліквідації протягом 2015 р. фактично відбувалась інтеграція територіальних органів реєстраційної служби до структури територіальних органів Міністерства юстиції

України. На нашу думку, головна проблема реформування органів реєстрації полягає у відсутності вектора, цілісного розуміння, певної стратегії реформування. Неприємно визнавати, проте на практиці фахівці згадують часи, за яких відповідні функції здійснювали місцеві бюро технічної інвентаризації, як період стабільності та впорядкованості. З 2012 р. планувалася передача відповідних функцій органам юстиції, однак наприкінці 2011 р. таку передачу було відтерміновано. Протягом 2013 р. новостворені органи здійснювали відповідні функції, а на початку 2014 р. було затверджено новий Порядок державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Як уже зазначалося, з початку 2015 р. було ліквідовано Державну реєстраційну службу України.

Коли завершилась процедура «передачі» функцій реєстраційної служби до підрозділів органів юстиції, а державні реєстратори обійняли посади «головних спеціалістів» органів юстиції, парламентом було внесено нові суттєві зміни.

11 грудня 2015 р. Президентом України підписано, а вже 12 грудня 2015 р. опубліковано Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 р. Закон спрямовується на спрощення вказаної процедури та врегулювання процедурних питань, пов'язаних із передачею повноважень органам місцевого самоврядування [4].

Відповідно до зазначених змін організаційну систему державної реєстрації прав відтепер становлять такі суб'єкти:

1) Міністерство юстиції України та його територіальні органи;

2) суб'єкти державної реєстрації прав: виконавчі органи сільських, селищних і міських рад, Київська, Севастопольська міські, районні, районні в містах Києві та Севастополі державні адміністрації (у разі прийняття відповідною радою такого рішення); акредитовані суб'єкти (юридична особа публічного права, у трудових відносинах із якою перебувають не менше ніж три державні реєстратори та яка до початку здійснення повноважень у сфері державної реєстрації прав уклала договір страхування цивільно-правової відповідальності чи договір з іншим суб'єктом державної реєстрації прав та/або нотаріусом);

3) державні реєстратори прав на нерухоме майно: а) громадянин України, який має

вищу освіту за спеціальністю «Правознавство», відповідає кваліфікаційним вимогам, встановленим Міністерством юстиції України, та перебуває в трудових відносинах із суб'єктом державної реєстрації прав; б) нотаріуси; в) державні виконавці (у разі державної реєстрації обтяжень, накладених під час примусового виконання рішень відповідно до закону).

Цікавим є положення п. 4 розділу 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26 листопада 2015 р., відповідно до якого міським радам міст обласного та/або республіканського значення (Автономної Республіки Крим) рекомендовано до 1 грудня 2015 р. забезпечити вжиття заходів, необхідних для реалізації їхніми виконавчими органами повноважень суб'єктів державної реєстрації прав. І це при тому, що згаданий закон було підписано Президентом України 11 грудня, а опубліковано 12 грудня 2015 р.

Варто звернути увагу на абз. 2 п. 2 розділу 2: «У разі забезпечення виконавчими органами сільських, селищних та міських рад, Київською, Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі державними адміністраціями умов, необхідних для реалізації повноважень, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», за рішенням Кабінету Міністрів України такі органи можуть наділятися повноваженнями суб'єктів державної реєстрації прав на відповідній адміністративно-територіальній одиниці до 1 січня 2016 р.». Таким чином, виконавчі органи місцевих рад нібито наділили функціями реєструючих органів, однак фактично було надано лише декілька днів (враховуючи дату набрання законом чинності) на передачу органам таких повноважень за рішенням уряду.

Наведемо приклад із практики. На виконання відповідних положень Одеською міською радою 16 грудня 2015 р. прийнято Рішення «Про здійснення виконавчим органом Одеської міської ради на території міста Одеси повноважень суб'єктів державної реєстрації прав, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» за № 16-VII, відповідно до якого виконавчим органом Одеської міської ради, який здійснюватиме повноваження суб'єктів державної реєстрації прав, що передбачені зазначеним законом, на території міста Одеси є юридичний департамент Одеської міської ради [5].

На нашу думку, розмиття відповідних повноважень, надання нотаріусам права здійснювати державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень без вчинення нотаріальної дії щодо такого майна, з одного боку, спрощують громадянам доступ до відповідних послуг, створюють певну конкуренцію, а з іншого – значно підвищують корупційні ризики, що межують із безконтрольністю. Тому більш ретельній оцінці підлягає співмірність позитивних і негативних наслідків, на які вже було вказано. Під час написання статті було опубліковано інформацію, що Міністерство юстиції України заборонило відчужувати нерухомість, яка перебуває в заставі, приватним особам, оскільки останнім часом стала поширеною «загарбницька» схема, за якої позичальник навіть не знає про відчуження його майна банком третій особі [6].

1 січня 2016 р. набрала чинності нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. Серед основних нововведень цього акта можна назвати те, що змінено також перелік суб'єктів державної реєстрації. Відтепер державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців може здійснюватись виконавчими органами сільських, селищних і міських рад, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі державними адміністраціями, а також нотаріусами [7].

Знов-таки, державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців до липня 2013 р. здійснювали виконавчі органи міських рад на підставі досить вдалого закону від 15 травня 2003 р. [8]. Тобто реформування, про яке йдеться, певною мірою полягає в поверненні до організації діяльності, яка здійснювалась раніше, до того ж досить ефективно.

Варто також наголосити, що ефективність здійснення функцій у сфері юстиції, надання адміністративних послуг неодмінно пов'язується зі сталістю діяльності. Щорічне прийняття нових порядків роботи, організаційні зміни в органах, передача відповідних функцій від одних органів до інших, яка кожного разу проголошується «новітньою», «прогресивною» реформою, насправді відкидає нас на певний час назад. Лише після безперервної роботи в умовах стабільного законодавства протягом декількох років можна поступово, вдумливо реалізовувати певні покращення, удосконалення. Передача відповідних функцій новим суб'єктам, у тому числі нотаріусам, разом із корінною

зміню з 1 січня 2016 р. редакції закону про реєстрацію юридичних осіб призведе до того, що протягом щонайменше декількох місяців відбуватиметься процес становлення й напрацювання досвіду. Можна спрогнозувати, що після «напрацювання» такого досвіду, орієнтовно через рік, ми станемо свідками чергової зміни законодавства та/або органів, які здійснюють державну реєстрацію.

Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» також запроваджує портал електронних сервісів, який має забезпечувати таку діяльність: подання документів в електронній формі для державної реєстрації, ліцензування видів господарської діяльності, видачу документів дозвільного характеру; контроль за повнотою заповнення заяви про державну реєстрацію, ліцензування видів господарської діяльності, видачею документів дозвільного характеру; перегляд стану розгляду поданих документів; доступ до відомостей і документів, визначених цим законом; оприлюднення результатів надання адміністративних послуг; формування й подання запитів в електронній формі про надання витягів; перегляд, копіювання та роздрукування виписки, витягу, інших документів і відомостей із Єдиного державного реєстру; сплату адміністративного збору та оплату надання відомостей із Єдиного державного реєстру з використанням платіжних систем через мережу Інтернет у режимі реального часу; функціонування персонального кабінету; доступ державних органів, у тому числі судів, органів Національної поліції України, органів прокуратури, органів Служби безпеки України, а також органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, до відомостей із Єдиного державного реєстру тощо.

Зауважимо, що правозастосовці досить позитивно оцінюють запровадження такого порталу та стверджують, що він дасть змогу фактично перевести процес державної реєстрації (а також ліцензування й отримання документів дозвільного характеру) у режим реального часу та в електронну форму. Так, заявник матиме змогу для вчинення будь-яких реєстраційних дій подавати як паперові, так і електронні документи. Крім цього, стан розгляду таких документів можна буде відслідковувати в режимі реального часу.

Варто зацентувати увагу на введених у сфері державної реєстрації принципів екстериторіальності. Його суть полягає в можливості прийняття документів для державної реєстрації та здійснення державної реєстрації в межах території України будь-яким суб'єктом державної реєстрації в межах ком-

петенції незалежно від місцезнаходження реєстраційної справи [9].

Проаналізуємо функцію виконання (державно-правову діяльність органів юстиції в напрямі виконання). Так, Міністерством юстиції України ініційовано реформу системи органів державної виконавчої служби. Мова йде про виконання судових рішень, адже сьогодні величезною проблемою залишається велика частка їх невиконання. Задля реалізації необхідних змін було запроваджено електронну систему реалізації арештованого й конфіскованого майна, змінено умови оплати праці державних виконавців, а також в окремих областях (як пілотний проект) введено в дію автоматичну систему, яка контролює державних виконавців за всіма виконавчими провадженнями. Система розподіляє виконавчі провадження пропорційно між працівниками, контролює терміни виконання тих чи інших виконавчих дій та щомісячно виставляє оцінку.

Наступним кроком у цій сфері, за словами міністра юстиції України, стане введення інституту приватних виконавців. Така ідея, на наше переконання, є досить цікавою. Запровадження приватних виконавчих служб може привести до виникнення певної конкуренції, за якої державна виконавча служба буде вимушена діяти більш ефективно. Крім того, спостерігатиметься «розвантаження» державних виконавців.

Незважаючи на те, що така ідея в офіційних джерелах не обговорюється, можливим, на нашу думку, є встановлення на законодавчому рівні зв'язку між виконавчою службою та судом. Мова йде про «закріплення» державних виконавців, підпорядкованість їх суду тощо. Можливо, ця пропозиція здається такою, що не відповідає моделі розподілу влади, стримувань і противаг. Водночас наведений підхід дозволить підвищити як рівень судової роботи, так і загальний рівень виконання рішень, оскільки кожний окремих суддя, ухвалюючи рішення, буде ретельно зважувати, наскільки його рішення відповідає вимогам для реального виконання. Суд буде зацікавленим у ретельнішому дослідженні обставин справи, оформленні рішення з усіма обов'язковими реквізитами, встановленими для виконавчих документів, оскільки сам суд певною мірою відповідатиме за «виконуваність» судового рішення та матиме труднощі з роз'ясненням закріпленому за ним виконавцю, яким чином необхідно виконати рішення.

Окремо в межах реформування галузі юстиції варто сказати, що Міністерством юстиції України визначається стратегія оновлення кадрового складу. Зокрема, до нової

структури мають прийти нові люди: молоді, фахові, вмотивовані й патріотичні, які зможуть працювати за новими принципами. При Міністерстві юстиції України створено Кадрову комісію, яка реалізуватиме в життя нову прозору та якісну кадрову політику з відбору чесних, професійних працівників. Нова кадрова політика Міністерства юстиції України забезпечить добір кваліфікованих кадрів. До складу Кадрової комісії входять співробітники Міністерства юстиції України, представники міжнародних і громадських організацій. На працівників та керівників органів юстиції очікують процедура оцінки ефективності їх роботи й скорочення. Щоб мотивувати працювати та консультувати громадян була кращою, в Україні створюються 150 моніторингових груп, які проводитимуть перевірки щодо надання послуг органами юстиції [10].

#### Висновки

Таким чином, сьогодні можна говорити не про реформування деяких органів юстиції, а про реформування галузі юстиції в цілому, оскільки докорінно змінюються підходи до здійснення основних напрямів діяльності органів юстиції, які фактично становлять зміст цієї галузі: реєстрацію, виконання, облік. І хоча сам напрям обліку не зазнав значних змін, проте основний суб'єкт, який здійснює таку діяльність (нотаріус), отримав додаткові об'ємні повноваження з реєстрації, що вносить зміни також до обліку як напряму функціонування органів юстиції. Водночас вкажемо на доцільність стабілізації процесів реформування з метою приведення галузі юстиції до стану стабільного, сталого, збалансованого розвитку.

Перспективами подальших досліджень є характеристика й аналіз реформування нотаріату в Україні та Державної пенітенціарної служби України.

#### Список використаних джерел

1. Бондаренко К.В. До визначення змісту юстиції як об'єкта державного управління / К.В. Бондаренко // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 2. – С. 207–209.

2. Павло Петренко ознайомив керівників органів юстиції з планами реформування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable\\_article?art\\_id=247894678](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/printable_article?art_id=247894678).

3. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/17-2015-p>.

4. Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 26 листопада 2015 р. № 834-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/834-19>.

5. Про здійснення виконавчим органом Одеської міської ради на території міста Одеси повноважень суб'єктів державної реєстрації прав, передбачених Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» : Рішення Одеської міської ради від 16 грудня 2015 р. № 16-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://omr.gov.ua/acts/council/78734>.

6. Минюст запретил продавать жилье, находящееся в залоге [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zagorodna.com/ru/stati/miniust-zapretit-prodat-zhile-nahodiascheesia-v-zaloge.html>.

7. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15 травня 2003 р. № 755-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.

8. Відбулися зміни в органах державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ddr.minjust.gov.ua/uk/79e4e5a98e56bbb09e5c544247dd499/derzhavna\\_reestraciya\\_zmin\\_do\\_vidomostey\\_pro\\_fizychnu\\_osobu\\_pidpnyemcyu\\_yaki\\_mistyatsya\\_v\\_edynomu\\_derzhavnomu\\_reestri\\_yurydychnyh\\_osib\\_ta\\_fizychnyh\\_osib\\_pidpnyemciv](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/79e4e5a98e56bbb09e5c544247dd499/derzhavna_reestraciya_zmin_do_vidomostey_pro_fizychnu_osobu_pidpnyemcyu_yaki_mistyatsya_v_edynomu_derzhavnomu_reestri_yurydychnyh_osib_ta_fizychnyh_osib_pidpnyemciv).

9. Маркевич І.О. Огляд змін у сфері державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань / І.О. Маркевич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2016/1/6/139647.htm>.

10. Реформа в органах юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bd.just.odessa.gov.ua/325-reforma-v-organah-yusticyi-ukrayini.html>.

*Статья посвящена характеристике современного состояния реформирования отрасли юстиции через анализ изменений основных направлений деятельности ее органов. Акцентировано внимание на характеристике реформирования основных направлений деятельности органов юстиции, таких как регистрация и исполнение, а также охарактеризованы новые подходы к организации обновления кадрового состава органов юстиции. Проанализированы изменения в нормативном регулировании каждого из указанных направлений.*

**Ключевые слова:** отрасль юстиции, государственное управление, реформирование отрасли юстиции, регистрация, исполнение.

*The article is devoted to the current state of reforming the justice sector through the analysis of changes in the main activities of its organs. The attention is focused on the characteristics of the reform of the main activities of judicial authorities, such as registration and execution, as well as characterized by new approaches to upgrade the staff of the judicial authorities. The changes in the normative regulation of each of these areas.*

**Key words:** sphere of justice, state management, reforming of the sphere of justice, registration, execution.

