УДК 34.07(477)

Олефиренко С.В.,

аспирант кафедры государственного управления и местного самоуправления Львовского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины (Украина, г. Львов)

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛЕГИТИМНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВНЫХ УПРАВЛЕНИЙ ЮСТИЦИИ В УКРАИНЕ

В статье освещена проблема легитимности Главных управлений юстиции областей Украины. Проанализированы основные нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности Главных управлений юстиции областей относительно их работы в направлении повышения степени легитимности. Определены основные факторы, влияющие на уровень легитимности областных управлений юстиции Украины.

Ключевые слова: легитимность, Главные управления юстиции областей Украины, общественные ожидания, правовая образованность населения, популяризация деятельности областных управлений юстиции, общественная активность.

Введение.На сегодняшний день в Украине, как и в других государствах бывшего СССР, а также некоторых европейских странах, особую актуальность приобретает проблема легитимности институтов государственной власти. Одним из основных институтов государственной власти в Украине, который в своей деятельности ежедневно соприкасается с гражданином, является Министерство юстиции и его подразделения в регионах – Главные управления юстиции областей.

Областные управления юстиции – это органы государственного управления, работа которых в основном и влияет на уровень легитимности органов юстиции в целом.

Легитимность областных управлений юстиции тесно связана с легитимностью власти, т.е. признанием гражданами этой власти и ее значимости. Следовательно, поскольку органы юстиции в Украине являются составной частью государственного управления и ассоциируются обществом с властью, то в значительной степени вос-

приятие их общественностью зависит от легитимности самой власти.

Конечно, если в обществе существует взаимопонимание, преобладают общественные интересы, цели и ценности, легитимность находит свое проявление в добровольном признании и поддержке большинством граждан существующей власти [8, с. 258]. Однако легитимность получить не так легко, ее постоянно нужно доказывать и поддерживать.

Характер легитимности областных управлений юстиции обусловливается отношением населения к ним как к органам государственного управления.

В существующих теоретических работах украинских ученых указываются главные индикаторы, с помощью которых можно определить уровень легитимности этих управлении, а именно:

1) степень доверия населения к органам юстиции;

2) ожидания граждан относительно предоставления правовой помощи;

3) интенсивность и характер проявления общественной активности [10, с. 218].

Учитывая нынешнее отношение общества к институтам власти в Украине, нельзя утверждать о наличии полного доверия граждан в том числе и к областным управлениям юстиции.

Анализируя состояние работы областных управлений юстиции, качество и быстроту предоставления услуг населению, можно сделать вывод о существовании нескольких факторов, которые непосредственно влияют на степень легитимности этих органов. По нашему мнению, это:

— качество реализации государственной правовой политики;

— информативная работа областных управлений юстиции относительно качества выполнения ими определенных законодательством задач;

— уровень правосознания граждан;

— уровень коррупции.

Кроме того, следует отметить, что процесс повышения уровня легитимности областных управлений юстиции заключается во взаимном встречном продвижении этих органов государственного управления и общественности. Со стороны органов государственного управления должны быть качество работы, профессионализм и открытость, со стороны общественности — общественный контроль за деятельностью органов юстиции и уровень правовой образованности.

В существующей отечественной тематической литературе решение этой проблемы преимущественно представляется как задача органов государственного управления. Освещая эту проблему, мы подошли к тому, что решение проблемы легитимности является по своей сути намного шире первоначального мнения. В данном случае мы видим, что повышение уровня легитимности в значительной степени зависит не только от состояния общества и государственных структур, но и от такого понятия, как механизмы гармонизации.

Гармонизация — это отдельная проблема, которая в этой связи требует постоянного государственного и общественного внимания, и потому необходима выработка системы мер, направленных на ее усовершенствование.

В связи с этим возможными шагами на пути реализации данной цели могут быть следующие действия:

— усовершенствование системы взаимодействия между областными управлениями юстиции и общественными институтами;

— содействие деятельности общественных организаций и объединений по сотрудничеству с местным органами юстиции;

— участие общественных организаций в осуществлении анализа законодательства, регламентирующего деятельность органов юстиции на предмет обнаружения в нем коррупционно-образующих факторов;

— устранение элемента коррумпированности в деятельности органов юстиции.

Анализируя теоретические и практические наработки органов юстиции, можно сформулировать ряд факторов, влияющих на уровень легитимности Главных управлений юстиции областей Украины, а именно: состояние законодательства, доверие к областным управлениям юстиции, популяризация деятельности областных управлений юстиции, правовая образованность населения, проявление общественной активности.

1. Состояние законодательства

Основным источником законодательства является Конституция Украины. Конституция имеет высшую юридическую силу. Законы и другие нормативно-правовые акты принимаются на основе Конституции Украины и должны соответствовать ей [1, с. 8].

Закон составляет основу системы права конкретной страны и регулирует важнейшие общественные отношения и процедуры.

Эффективность деятельности Главных управлений юстиции областей напрямую зависит от качества их правового обеспечения. Стабильность законодательства в этой сфере, отсутствие в нем пробелов и комплексность охвата предмета правового регулирования, соответственно и эффективность правоприменительной деятельности влияют на возможность решать существующие проблемы, касающиеся этого органа государственного управления. Учитывая современное состояние легитимности государственной власти и управлений юстиции в частности, можно с уверенностью констатировать, что большинство из перечисленного еще не нашло своего адекватного отражения в национальном законодательстве.

В Украине действует большое количество нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы деятельности Министерства юстиции Украины и его территориальных подразделений. Поскольку эти нормативно-правовые акты принимались в предыдущие периоды, можно говорить, что они не в полной мере соответствуют новым европейским стандартам, поскольку понятие легитимности не всегда было приоритетным при их разработке и принятию, тогда как в Европе этот вопрос исследуется уже давно и получил определенное правовое закрепление.

После активизации евроинтеграционных процессов в Украине Министерство юстиции, как правовой орган государственного управления, организовало системную работу по адаптации действующего внутреннего украинского законодательства к европейским критериям.

Анализ действующей законодательной базы, которая обеспечивает деятельность органов юстиции, в том числе и областных управлений, свидетельствует о том, что законодатель с момента принятия того или иного закона постоянно в лице органов юстиции систематизирует и анализирует практику их применения. При этом закономерно обнаруживаются недостатки, заложенные в этих законах, которые затрудняют, с одной стороны, работу органов юстиции, а с другой — не удовлетворяют потребности населения. Примером реальной работы по повышению степени легитимности, которая проводится органами государственного управления, является систематическая доработка ряда законов Украины, регулирующих работу органов юстиции, в частности законов Украины «О нотариате» от 02.09.1993, «О государственной регистрации актов гражданского состояния» от 01.07.2010, «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их отягощений» от 11.02.2010, «Об исполнительном производстве» от 09.03.2011.

Так, внесенные в Закон Украины «О нотариате» изменения направлены на упрощение и расширение процедуры предоставления услуг населению в области:

— порядка допуска граждан к нотариальным действиям;

— выдачи свидетельства о приобретении недвижимого имущества, которое было предметом залога;

— сохранения нотариальной тайны;

— наложения запретов отчуждения недвижимого имущества, подлежащего государственной регистрации;

— расширения функции органов местного самоуправления по совершению нотариальных действий.

В Закон Украины «О государственной регистрации актов гражданского состояния» внесены изменения:

— о порядке государственной регистрации рождения физических лиц;

— о порядке выдачи свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния.

В Закон Украины «Об исполнительном производстве» внесены изменения:

— по регламентации действий исполнительной службы при направлении сообщения сторонам исполнительного производства;

— об определении порядка действий при обжаловании действий или бездействия должностных лиц государственной исполнительной службы;

— детализированы и уточнены права и обязанности физических и юридических лиц при осуществлении исполнительного производства.

Отдельно как наиболее характерный пример работы в направлении легитимности следует назвать Указ Президента Украины «Об утверждении Положения о Государственной регистрационной службе Украины» и Закон Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их обременений». Этими нормативно-правовыми актами в Украине была создана Государственная регистрационная служба. Таким образом была сформирована новая область юридически-правовых услуг, к которой непосредственно имеют отношение почти все граждане Украины. В результате существенного упрощения процедуры государственной регистрации прав на недвижимое имущество гражданин Украины получил возможность быстро и качественно получить услуги регистрационного органа.

Вышеупомянутые действия органов государственного управления, безусловно, положительно повлияли на усиление доверия населения к органам юстиции и способствовали повышению их легитимности в общественном сознании.

Кроме того, исследуя проблему легитимности органов юстиции, по нашему мнению, следует выделить такое понятие, как «общественные ожидания». Одним из элементов этого понятия может быть желание общества получить возможность пользоваться положениями нормативно-правовых актов в области юстиции, которые максимально будут соответствовать их внутренним требованиям. Прежде всего это простота понимания тех или иных положений, однозначность их толкования и скорость получения соответствующих услуг от полномочных органов юстиции. Из действующего законодательства, которым руководствуются в своей работе областные управления юстиции, можно выделить Закон Украины «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и их отягощений» как таковой, что в значительной степени отвечает общественным ожиданиям. Кроме того, в этом случае положения этого Закона одновременно максимально соответствуют существующим европейским требованиям нормативно-правовых актов.

2. Доверие к областным управлениям юстиции

Понятие легитимности связано прежде всего с феноменом доверия, который предполагает наличие как минимум двух сторон: сознательного руководителя, с одной стороны, и граждан — с другой. Доверие граждан к органам юстиции является предпосылкой успешного функционирования любого общества.

Уровень доверия граждан к управлениям юстиции можно считать одним из индикаторов развития правового государства в Украине, наличия проблем в сфере соблюдения принципа верховенства права. Это объясняется тем, что юстиция — такое учреждение, которое призвано быть на страже прав и свобод человека и гражданина, и высокий уровень недоверия к ней, учитывая это, свидетельствует о нарушении принципа верховенства права.

Доверие к органам юстиции является также одним из компонентов общей демократичности общества и системы власти в частности. Имеется в виду, что в обществе, где в полной мере соблюдаются демократические стандарты, юстиция работает прозрачно и не может быть объектом манипуляций извне. В демократическом обществе управление юстиции — это учреждение, в которое граждане обращаются в случае нарушения их прав и свобод, а это, в свою очередь, подтверждает доверие к этим органам. Если общество не доверяет этим органам и не считает их источником получения защиты своих прав и свобод, то это свидетельствует о наличии угрожающих для демократической перспективы общества тенденций.

Проблема легитимности состоит в том, что успешное функционирование государственной власти в стране предполагает высокий уровень доверия граждан к областным управлениям юстиции. В этом

случае общий уровень легитимности возрастает, что способствует стабильному и гармоничному развитию общества. Вместе с тем есть серьезные основания полагать, что в Украине уровень доверия к органам государственной власти колеблется, и это ставит под сомнение ее эффективность и, соответственно, легитимность.

По мнению американского ученого Т. Парсонса, доверие является одним из условий, обеспечивающих общественную стабильность [3, с. 24—26]. Однако в странах с нестабильной политической системой доверие к органам власти небольшое. Причинами такого недоверия являются: отсутствие согласия в обществе относительно деятельности власти, непризнание большинством граждан процесса принятия решений, несоответствие этих решений доминирующим в обществе представлениям о праве и справедливости [9, с. 395]. Анализ отношения населения к органам юстиции, соотношения между доверием и недоверием является значительным аспектом в изучении настроений, царящих в обществе. Ведь фактически это комплексный показатель, на основе которого можно делать выводы не только непосредственно об оценке населением того, как функционирует власть на местном уровне, но и о более масштабных тенденциях [7].

Доверие к областным управлениям юстиции — это свидетельство эффективности их работы с точки зрения рядовых граждан страны и подтверждение удовлетворенности населения деятельностью этих структур. Если же в обществе имеет место противоположная ситуация — недоверие подавляет доверие, это свидетельствует прежде всего о невыполнении или выполнении не в полной мере этими учреждениями тех функций, которые возложены на них в этом обществе.

Областные управления юстиции является частью системы власти, поэтому отношение граждан к ним и оценка их деятельности в значительной степени зависят от отношения граждан к власти в целом.

3. Популяризация деятельности областных управлений юстиции

Популяризацию деятельности областных управлений юстиции другими словами можно определить как донесение до сведения органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций и граждан информации о деятельности главных управлений юстиции.

Одним из направлений работы территориальных управлений юстиции является распространение информации на местах официальных изданий Министерства юстиции Украины, Единого государственного реестра нормативно-правовых актов (в том числе через местные средства массовой информации) среди органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, частных нотариусов, правоохранительных органов, предприятий, учреждений, организаций, учебных заведений и граждан, а также отслеживание информации относительно фактической подписки на указанные издания.

Практическую работу в этом направлении можно проследить на примере Главного управления юстиции Львовской области, которое на плановой основе популяризирует свою работу и разъясняет положения действующего законодательства, особенно в части, касающейся взаимодействия с общественностью. В этом направлении в области разработана и действует Программа правового образования населения Львовской области. Ее выполнением достигаются две цели: первая — доведение до сведения населения форм и методов практического применения действующего законодательства, вторая — повышение степени доверия к действующему институту государственного управления, которым является областное управление юстиции.

Указанная Программа определяет порядок организации работы по данному направлению, в частности [2]:

— размещение соответствующей информации на стендах территориальных управлений юстиции, а также органов исполнительной власти и местного самоуправления, в общественных приемных;

— соответствующие информационные письма направляются частным нотариусам, руководителям территориальных органов, министерств и других центральных органов исполнительной власти, руководи-

телям предприятий, учреждений, организаций, учебных заведений;

— опубликование информационных статей в местных газетах области;

— проведение выступлений по радио и телевидению;

— размещение соответствующей информации на сайте Главного управления юстиции Львовской области, а также на досках объявлений в отделениях почтовой связи;

— предоставление рекомендации о необходимости подписки и приобретения официальных изданий Министерства юстиции Украины при проверках состояния правовой работы в юридических службах местных органов исполнительной власти, территориальных (местных, региональных) органов, центральных органов исполнительной власти, правительственных органов, в системе министерств, государственных хозяйственных объединений, предприятий, учреждений и организаций.

4. Правовая образованность населения

Правовое образование — это не только усвоение определенных знаний, но и формирование готовности личности действовать в соответствии с требованиями законности и справедливости. Оно направляет устройство повседневной жизни согласно этим требованиям. Важной составляющей такого образования является подготовка личности к компетентному и ответственному участию в жизни общества, нации [4, с. 17].

Необходимость правового образования закреплена в действующем законодательстве и международно-правовых актах. В этих документах подчеркивается, что правовое образование должно быть ориентировано на создание условий для самоопределения личности, ее самоорганизации, на развитие гражданского общества, на укрепление правового государства [5, с. 178]. За последние годы наблюдается рост заинтересованности населения в юридическом образовании и правовом самообразовании в связи со значительным ростом правовых отношений. В настоящее время необходимый уровень правовых знаний становится общегражданской обязанностью. Высокий уровень образованности населения является важным фактором, который положительно влияет на создание благоприятных условий для полной реализации прав и свобод человека и гражданина.

Министерство юстиции Украины и его территориальные управления играют важную роль в процессе содействия правовому образованию граждан, а соответственно и поднятия уровня своей легитимности. Правовое образование имеет государственное значение, а потому эту область деятельности государство регулирует соответствующими правовыми актами. Прежде всего это Указ Президента Украины от 18.10.2001 года № 992/2001 «О Национальной программе правового образования населения», постановление Кабинета Министров Украины от 29.05.1995 года № 366 «О программе правового образования населения Украины», также на местном уровне Главные управления юстиции разрабатывают программы правового образования населения области. Так, главными задачами этих программ являются [6]:

— повышение уровня правовой подготовки населения, прежде всего граждан, находящихся на государственной службе;

— создание надлежащих условий для приобретения гражданами знаний о своих правах, свободах и обязанностях;

— широкое информирование населения о правовой политике государства и законодательстве;

— обеспечение свободного доступа граждан к источникам правовой информации;

— совершенствование системы правового образования населения, сохранение и развитие отечественных традиций в этой области.

На сегодняшний день среди населения можно наблюдать повышение уровня правовой культуры граждан, повышение уровня правовой осведомленности населения, формирование у граждан уважения к праву, гуманистических правовых идей, общечеловеческих и национальных правовых ценностей.

Однако недостаточное финансирование со стороны государства приводит к тому, что правовое образование сводится к небольшому количеству тем в учебных курсах для учеников и студентов учебных заве-

дений, тогда как большая часть граждан в своей общественной деятельности пользуется знаниями и навыками, полученными в коммунистические времена или путем самообразования, которым часто не хватает системности и последовательности.

Правовая образованность населения является важным общественным элементом, от успешности которого зависит стабильность функционирования органов государственной власти и целесообразность принимаемых решений. Ведь если в Украине существует высокая образованность граждан, они могут влиять и на принятие общественных решений, и решение общественных проблем.

Наконец, правовые знания нужны гражданам для решения проблем общественной жизни, защиты их интересов, удовлетворения потребностей. К тому же правовое образование является важным средством социализации личности и ее интеграции в общество.

5. Проявление общественной активности

Еще одним признаком, влияющим на легитимность Главных управлений юстиции, является активность населения, то есть непосредственное участие граждан в благоустройстве жизни общины, к которой они принадлежат. Главным в этой активности является влияние граждан на формирование общественного порядка и практическое участие в осуществлении общественных дел [4, с. 6].

Формировать активность населения — значит воспитывать неравнодушие и ответственное отношение людей к тому, что происходит в их жизни, вселять уверенность в том, что они способны повлиять на состояние дел вокруг себя. Самое главное — это побудить граждан решать проблемы самостоятельно, не полагаться на благодеяния другого.

Можно сказать, что активность общественности, ее участие в принятии управленческих решений и их реализация в конечном итоге являются ожидаемым результатом правового образования и образованности населения.

Важно отметить, что в Украине хотя и прослеживается тенденция общественной активности, однако она еще не получила достаточного размаха из-за отсутствия реального опыта прошлых поколений.

Выводы

Изложенные в статье проблемы обеспечения легитимной деятельности Главных управлений юстиции областей Украины указывают на необходимость дальнейшей их теоретической проработки. Необходимо также отметить, что проблема легитимности напрямую связана с расширением общественных отношений, созданием их новых видов и их правовым обеспечением. В этой связи имеет место прямо пропорциональная зависимость уровня легитимности к органам государственного управления, каковыми являются Главные управления юстиции, от уровня законодательного обеспечении, его качества, простоты понимания и удобности применения, что в конечном итоге преследует цель обеспечения общества высоким уровнем правовых услуг.

Библиографический список

1. Конституція України від 28.06.1996 — К.: Видавничий дім «Скіф», 2006. — 48 с.

2. Методичні рекомендації на тему: «Організація роботи територіальних управлінь юстиції з деяких питань систематизації законодавства» [Електронний ресурс]. — Дніпропетровськ. — 2009. — Режим доступу www.obljust.dp.ua/metodychka.doc

3. Парсонс Т. Система современных обществ / Пер. с англ. Л.А. Седова, А.Д. Ковалева. — М.: Аспект-Пресс, 1998. — 270 с.

4. Політична освіта в Україні: проблеми та перспективи розвитку [Електронний ресурс] // За заг. ред. С. Г. Рябова, К. — 2005.- 44 с. — Режим доступу http://www.ippo.edu.te.ua/files/gromad_osvita/resursy/30_polit_osvita_ v_ukr.pdf

5. Правова освіта населення як запорука правової держави [Електронний ресурс] / Ляпунова Н.М. / /Вісник КДПУ імені Михайла Остроградського. — 2010. — Вип. 1. — С. 178—182. — Режим доступу http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Natural/Vkdpu/2010_1_1/PDF_1_2010_ch1/178.pdf

6. Програма правової освіти населення Львівської області на 2011—2012 роки №1622/0/5-10 від 31.12.2010. — Режим до-

ступу http://obljust.lviv.ua/files/Programa_mkmr_2011-2012.pdf

7. Ставлення населення до правоохоронних органів та судів в Україні [Електронний ресурс] / М.Мельник, М. Міщенко // Інформаційно-аналітичне видання «Громадська думка». — 2012. — Режим доступу http://uals.anticorruption.net.ua/index.php/2012-08-19-17-16-47/477-2012-12-26-15-23-24.html

8. Халипов В.Ф. Введение в науку о власти / В.Ф. Халипов. — М.: Технологическая школа бизнеса, 1995. — 640 с.

9. Цокур Є.Г. Криза легітимності та особливості делегітимаційних процесів / Є.Г. Цокур // Гілея. — 2009. — Вип. 25. — С. 394—400.

10. Цокур Є.Г. Легітимність політичної влади: джерела, особливості, перспективи: Монографія / Є. Г. Цокур. — К.: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2009. — 330 с.

Bibliography

1. The Constitution of Ukraine, 1996. Kyiv, Publishing House "Skif", 2006. 48 p.

2. Guidelines on organization of the regional departments of justice on some issues of systematization of legislation (2009), available at: www.obljust.dp.ua / metodychka.doc

3. Parsons T. The system of modern societies. Transl. from English. L. Sedov, A. Kovalev. Moscow, Aspect Press, 1998. 270 p.

4. Ryabov S. Political Education in Ukraine: problems and prospects. Kyiv, 2005. 44 p. available at: http://www.ippo.edu.te.ua/files/gromad_osvit a/resursy/30_polit_osvita_ v_ukr.pdf

5. Lyapunova N. Legal education of the population as a guarantee of the law-governed state, Herald of Kremenchug State Polytechnic University of M.Ostrogradskiy, 2009, No. 1. available at: http://archive.nbuv.gov.ua/por tal/Natural/Vkdpu/2010_1_1/PDF_1_2010_ch1/178.pdf

6. The programme of legal education of the population of Lviv region, 2011 — 2012, № 1622/0/5-10. available at: http://obljust.lviv.ua/files/Programa _mkmr_2011-2012.pdf

7. Melnyk M., Mishchenko M. Attitude to law enforcement agencies and courts in Ukraine, Information-analytical publication "Public opinion", 2012. available at: http://uals.anticorruption.net.ua/index.php/2012-08-19-17-16-47/477-2012-12-26-15-23-24.html

8. Khalipov V. Introduction to the science of government. Moscow, Technological School of Business, 1995. 640 p.

9. Tsokur E. The crisis of legitimacy and features of delegitimacy processes, 2009, Gilea No. 25, pp. 394—400.

10. Tsokur E. Legitimacy of political power: sources, characteristics and prospects. Kyiv, Publishing House of National Pedagogical University of Dragomanov, 2009. 330 p.

Olefirenko S.V., e-mail: sveta_olefirenko@ukr.net
Graduate student of public administration and local self-government of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine (Ukraine, Lviv)

SOME ISSUES RELATED TO THE LEGITIMATE ACTIVITIES OF THE MAIN DEPARTMENTS OF JUSTICE IN UKRAINE

In the article the problem of the legitimacy of Chief Justice controls the regions of Ukraine. Analyzes the basic regulations concerning the activities of Department of justice in relation to their areas of work in the direction of increasing the degree of legitimacy. The main factors affecting the level of legitimacy of the regional departments of Justice.

Key words: legitimacy, Global Justice Department regions of Ukraine, public expectations, the legal education of the population, promotion of regional departments of justice, social activity.