

Ключевые слова: ответственность, общественная безопасность, общественный порядок, органы внутренних дел, правонарушения.

Smolina M. M. Group public disorder: state and ways of counteraction. Study of practice identification, detection, investigation and suppression of crime-related group violations of public order, indicating that main drawback of official-military activity of Organs of Internal Affairs is poor awareness of technique, tactics and methodic of arrest active members of such offenses, including identification and documentation of organizers and instigators. In this regard, further in-depth study of current state and ways of prevention and counteraction to group public disorder are updated.

It is established that capabilities of law enforcement and military units involved in carrying out specific actions and measures to eliminate riots and stopping group violations of public order (operative alignment) are divided into groups corresponding order of battle (posts, outfits), which should ensure implementation of operational actions, isolative-restrictive, operative-search, administrative and judicial measures, investigation and application of force (if necessary). Thus holding of force must be preceded by warning activities undertaken to resolve conflict without use of physical coercion, special means and firearms.

Proved that activity of police for prevention and reaction to public disorder group is coordinated and linked together by purpose and by time search operative-search, investigative, regimental and other activities, preventive and enforcement measures undertaken by agencies and departments of Organs of Internal Affairs, in service of which there was a group of public disorder, and other involved forces led by operations staff on a single plan with a view to combating and preventing escalation of riots, arrest organizers and/or active participants and to prosecuting them into compliance with current legislation.

Keywords: responsibility, public safety, public order, Internal Affairs Organs, offence.

Надійшла до редакції 11.07.2013

Тищенко І.О.

викладач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто досвід функціонування органів державної влади у сфері надання адміністративних послуг в окремих європейських країнах. Виявлено недоліки об'єктивного і суб'єктивного характеру у сфері надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: європейський досвід, адміністративна послуга, виконавча влада, законодавча база, європейська інтеграція.

Постановка проблеми. Соціальна актуальність тематики надання адміністративних послуг зумовила появу багатьох публікацій у наукових виданнях, публіцистичних періодичних джерелах, а також в Інтернет-виданнях. Проте дана тема не втрачає гостроти, так як дискусії з приводу надання адміністративних послуг тривають та потребують активної уваги.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Законодавчому регулюванню процесу надання адміністративних послуг присвячено наукові роботи таких вітчизняних та зарубіжних вче-

них, як В. Аверьянов, С. Вільямс, Ю. Битяк, Є. Демський, В. Колпаков, Р. Калюжний, О. Поляк, В. Тимощук, В. Бебик та ін.

Мета статті – вивчення досвіду розвинених країн у реформуванні регулювання та становлення інституту адміністративних послуг та аналіз напрямів удосконалення даного феномену в Україні.

Виклад основного матеріалу. Україна закріпила за собою статус суверенної, демократичної, соціальної, правової держави та визнала, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Тому метою адміністративної реформи, що провадиться наразі, є формування системи державного управління, яке стане ближчим до потреб і вимог людей, а головним його пріоритетом буде служіння народові та національним інтересам. Будувати систему, яка б дійсно працювала, а не залишилася лише на папері, потрібно з урахуванням досвіду тих країн, в яких даний інститут не тільки розвивається, а й набуває все більшої популярності серед громадян.

У ході процесу загальноєвропейської інтеграції практично у всіх європейських державах з'явилась тенденція підвищення ролі місцевого самоврядування. Така політика зумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності, який визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами й порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням [7, с. 57]. Цей принцип закладений в основу Європейської хартії місцевого самоврядування і визначає розподіл повноважень різних рівнів публічної влади в державі [8, с. 246-254].

Корисний досвід на шляху від централізації всього державного життя до широкої децентралізації державної влади й розвитку місцевого самоврядування Україна може почерпнути від Франції. Як відомо, після Другої світової війни у Франції розпочався процес децентралізації державної влади через запровадження принципу субсидіарності. Було ухвалено низку законів та нормативних актів на шляху до здійснення завданої мети, а головний принцип закріплено у ст. 72 Конституції Франції, яка проголошує, що місцева влада Республіки (територіальні одиниці) повинна управлятися обраними радами, в результаті чого кожен рівень адміністративного управління має власну сферу відповідальності. Держава делегує місцевим адміністративно-територіальним утворенням певні повноваження, які вони здійснюють самостійно, і не дозволяється втручання в діяльність нижчестоящих адміністративно-територіальних урівень, але державним й судовим органам дозволяється стежити за законністю і правильністю адміністративних актів і фінансових рішень місцевої влади. Держава контролює рівність умов життя й добробуту її населення шляхом делегування відповідних повноважень на адміністративно-територіальні органи, які виконують адміністративні послуги в суворій відповідності до законів та інструкцій своїх повноважень [4]. Отже, слід зазначити, що досвід Франції, де процес децентралізації триває не один десяток років, для України є досить корисним. Він демонструє, що децентралізація державної влади, побудована на

принципові субсидіарності, є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління.

Реформування системи державного управління в Російській Федерації (далі – РФ) є однією з важливих умов прискорення соціально-економічного розвитку держави, оскільки за якістю надання адміністративних послуг Росія посідає майже одне місце з країнами, що поступаються їй в економічному розвитку.

Для реалізації Концепції адміністративної реформи в Російській Федерації було сформовано нормативну та методичну базу підвищення якості виконання державних функцій і надання послуг, розроблено механізми управління та стимулювання адміністративної реформи. Ці перетворення спрямовані на покращення якості та доступності державних послуг, обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва, припинення надмірного втручання державного регулювання та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Для досягнення поставленої мети було створено необхідні організаційно-правові підстави для масової оптимізації державних послуг і вдосконалення державного регулювання. Федеральний Закон «Про організацію надання державних і муніципальних послуг» від 27.07.2010 р. № 210 регулює відносини, що виникають у зв'язку з наданням державних і муніципальних послуг відповідно федеральними органами виконавчої влади, органами державних позабюджетних фондів, виконавчими органами державної влади суб'єктів РФ, місцевими адміністраціями та іншими органами самоврядування, які здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження [5]. Послуги, що надаються державними та муніципальними установами та іншими організаціями, підлягають реєстрації і надаються в електронному вигляді в тому випадку, якщо такі послуги включені до переліку, встановленому Урядом. Законом встановлено, що державна послуга є діяльністю з реалізації функцій відповідного федерального органу виконавчої влади, державного позабюджетного фонду, виконавчого органу державної влади, органу місцевого самоврядування при здійсненні окремих державних повноважень, переданих федеральними та іншими законами РФ, яка здійснюється за запитом замовників у межах встановлених нормативними актами повноважень органів, що надають державні послуги. Що стосується муніципальних послуг, то Закон визначає їх як діяльність з реалізації функцій органу місцевого самоврядування, яка здійснюється за запитом замовників у межах повноважень органу, що надає такі послуги, щодо рішень з питань місцевого значення відповідно до Федерального закону Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» і статутів муніципальних утворень [6]. Адміністративний регламент є основним документом, який містить усю необхідну для громадян і посадових осіб інформацію, передбачену законодавством, і являє собою основу для оптимізації державних функцій і послуг з переведення їх в електронний вигляд.

Слід зазначити, що інститут адміністративних послуг у РФ, як і в Україні, розвивається та набуває затребуваності серед населення. Наша

держава може почерпнути позитивний досвід у запровадженні вищезазначених послуг, щоб реалізувати їх в українському законодавстві.

Реформування державного територіального устрою Польщі є безперечно позитивним досвідом для України. Система територіальної влади, яку будували впродовж досить тривалого періоду, забезпечила створення системи самоврядування, в якій органи влади на кожному рівні мають демократичні мандати, отримані на основі вільних виборів. Отже, у ході адміністративно-територіальної реформи послідовно було створено децентралізовану систему публічної адміністрації, яка гарантує демократичний спосіб управління. Важливим є те, що реформування територіальної організації влади, враховане під час розробки Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні, дозволить уже на першому етапі реформи здійснити адміністративне та ресурсне зміцнення територіальних громад. Ураховуючи досвід Польщі для реформування інших рівнів місцевого самоврядування, можна здійснити заходи щодо реформування територіального управління на районному та обласних рівнях [10, с. 24].

У Чилі з 1986 року на державному рівні було розмежовано функції та повноваження між стратегічними міністерствами та автономними органами, що надають послуги.

Ідея використання децентралізованих установ з метою надання адміністративних послуг запроваджена і в США, оскільки реформи, які проводилися в цій країні, мали на увазі, що лише децентралізоване управління надаватиме найбільш ефективну допомогу. З метою забезпечення якісного надання послуг американським урядом затверджено програму «Службова етика в державних органах».

Реформи, які проводилися в Канаді, здебільшого ґрунтувались на фінансових принципах; вони базувались на скороченні кількості державних службовців, в тому числі Міністерства суспільних робіт та державних послуг. Надання правоохоронних послуг було покладено на функції поліцейських підрозділів.

У Нідерландах з 1992 р. запроваджено інститут омбудсмена, який дає підстави проводити перевірки, розслідування поведінки міністрів та автономних органів у сфері надання адміністративних послуг населенню. При цьому на практиці посередник за скаргами на дії державних установ основними об'єктами уваги обирає міністерства та поліцію, а його звіти у засобах масової інформації набувають великої популярності та зацікавленості серед народу [13, с. 168].

Як зазначає І.В. Венедиктова, адміністративна реформа в Україні на початку свого запровадження крім всього іншого становила за мету створення органів виконавчої влади, які б відповідали за надання адміністративних послуг населенню. Ця функція держави відповідає принципу соціальності, стає все актуальнішою і знаходить все більше обґрунтованостей, адже ідея соціальної держави може реалізуватися лише через конкретну послугову діяльність. Інститут послуг – комплексний міжгалузевий правовий інститут, якому притаманне поєднання публічно-правових та приватноправових методів. Сутність його розвитку відображає якість державного

управління, є певним лакмусом у визначенні політики в державі. Власне, у поняття «послуга» вкладається здійснення дій уповноваженим суб'єктом для задоволення потреб і прав інших осіб або все те, що приносить користь іншій особі. Стосовно самого визначення «адміністративна послуга» в Законі України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) вказано, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Закон закріплює суб'єктів звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, а суб'єкт надання адміністративних послуг – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги. Даний Закон регулює відносини, які виникають при потребі надання адміністративних послуг, а також закріплює принципи діяльності суб'єктів звернення та надання адміністративних послуг [11, с. 64].

С.Л. Дембіцька зазначає, що сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Вона виділяє окремі з них, які зумовлені: недосконалим законодавством, яке не завжди враховує потреби юридичних та приватних осіб у регулюванні відносин з адміністративними послугами; наявністю необґрунтованих видів адміністративних послуг; подрібненням адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладанням обов'язків адміністративних органів щодо збирання довідок, візування, погодження на приватних осіб; обмеженням часу та днів для прийому громадян; обмеженням доступу до інформації про надання адміністративних послуг; необґрунтовано великими строками для надання адміністративних послуг. Дослідниця виділяє головну проблему – ставлення до надання адміністративної послуги не як задоволення сподівань і потреб особи, а для фактичного виконання правил. Тому найважливіша, на думку авторки, орієнтація доктрини адміністративної послуги повинна базуватись на пріоритеті ставлення до приватної особи як до споживача-клієнта й на задоволенні її потреб [12, с. 101].

Висновки. Отже, підсумовуючи вищезазначене, вважаємо за необхідне підкреслити, що сьогоднішній стан надання адміністративних послуг в Україні перебуває на стадії впровадження та розвитку. Потрібно врахувати всі тенденції європейських країн для покращення та становлення орієнтирів держави у процесі виконання органами покладених на них функцій. Для кращого функціонування даного інституту вважаємо за доцільне побудувати систему органів, на яку буде покладено головну функцію – надання адміністративних послуг, прийом громадян та вирішення їхніх питань. Важливою місією нашого законодавства є також забезпечення контролю над органами, які будуть виконувати запити громадян. Для цього може стати у пригоді досвід Нідерландів, де функціонує інститут омбудсмена, який регулює та слідкує за порядком виконання своїх обов'язків

службовцями. На нашу думку, такі перетворення дадуть вагомий результат як стосовно оптимізації виконання працівниками відділу надання адміністративних послуг своїх обов'язків, так і щодо задоволення громадян, які потребують цієї допомоги.

Бібліографічні посилання

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про надання адміністративних послуг: Закон України № 5203-VI від 06.09.2012 // ВВР. – 2013. – № 32. – Ст. 409
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Конституція Республіки Польща / пер. с пол. А. Кубика. – Варшава, 2001.
5. Про організацію надання державних і муніципальних послуг: Закон України № 210-ФЗ від 27.07.2010.
6. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон Российской Федерации № 2010-ФЗ от 27.07.2010 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.
7. *Багмет М.О.* Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М.О. Багмет, О.Н. Євтушенко // Наукові праці: наук.-метод. журнал. – Т. 69. – Вип. 56. Політичні науки. – Миколаїв, 2007. – С. 56–60.
8. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: [матеріали міжнар. конф. (м. Київ, 11–12 червня 2002 р.)] / упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К., 2002.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации № 210-ФЗ от 06.10.2003 г.
10. Адміністративна реформа: досвід Польщі для України / Л. Токар, Я. Гонціяз, Д. Новаківська. – К., 2000.
11. *Венедіктова В.І.* Юридична природа адміністративних послуг / В.І. Венедіктова // Право України. – 2009. – № 1 (5). – С. 100–104.
12. *Дембіцька С.Л.* Про стан надання адміністративних послуг / С.Л. Дембіцька // Юридичні науки. – 2012. – № 2. – С. 100–104.
13. *Легеза Є.* Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг, що надаються органами влади, та його впровадження в органи міліції в Україні / Є. Легеза // Вісник Львівського університету. – 2011. – № 52. – С. 166–172.

Тищенко І.А. Европейский опыт защиты прав граждан в сфере предоставления административных услуг и направления его внедрения в Украине

Рассматривается опыт функционирования органов государственной власти в сфере предоставления административных услуг отдельных европейских стран. Раскрываются недостатки объективного и субъективного характера в сфере предоставления административных услуг в Украине.

Ключевые слова: *европейский опыт, административная услуга, исполнительная власть, законодательная база, европейская интеграция.*

Tishchenkova I.O. European experience in protecting the rights of citizens in the provision of administrative services and the direction of its introduction in Ukraine

In the article in connection with the implementation of administrative reform in Ukraine, the need to improve good governance in general, and the need to reorient the activities of civil servants and local government officials to provide quality administrative services, describes the experience of the functioning of public authorities in the provision of administrative services in selected European countries such as France, Russia, Poland, Chile, the U.S., the Netherlands. The main goal of the administrative reform is to create an effective system of public administration, to provide quality public services to citizens at a level that meets European standards, to

ensure optimal use of public funds. Lacks both objective and subjective in the provision of administrative services in Ukraine, as the current state of security administrative legal protection of citizens' rights in the provision of administrative services is a unique factor for Ukraine's entry into the European Community, and is essential to the rule of law in the Ukrainian society.

Due to the fact that the provision of administrative services in Ukraine is in the process of formation and development, the author pointed out that the need to take into account the experience of developed countries to improve the guidance and formation of the state in the implementation of these laws of their duties. For better functioning of the institution, the author considers it appropriate to build a system of bodies, which will be entrusted with providing administrative services with citizens as the primary function and solve their issues because such conversion will give a significant result as in the performance of its duties by employees of administrative services, so and citizens who are in need of this assistance.

Keywords: *European experience, administrative services, the executive, the legislative framework, the European integration.*

Надійшла до редакції 29.10.2013

Устименко В. В.

ст. науковий співробітник

(Національна академія прокуратури України)

УДК 343.163

ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОСНОВИ СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРОКУРОРІВ В УРСР

Досліджено історичний аспект становлення правової основи системи підвищення кваліфікації кадрів органів прокуратури УРСР.

Ключові слова: *історичний аспект підвищення кваліфікації прокурорів, становлення правової основи підвищення кваліфікації прокурорів, правові форми навчання прокурорсько-слідчих працівників.*

Постановка проблеми. Сьогодні органи прокуратури України перебувають у стані докорінних змін. У зв'язку з цим багато уваги приділяється удосконаленню правового забезпечення основних напрямів роботи органів прокуратури, зокрема, оновлюються законодавчі акти, галузеві правові документи, які регламентують на окремих напрямках діяльність органів прокуратури, тощо. Забезпечення належного рівня виконання конституційних функцій органів прокуратури України, безперечно, залежить від професійної підготовки прокурорів, яка є одним із найважливіших напрямів роботи з кадрами в органах прокуратури України. До комплексу завдань такого напрямку роботи входить організація безперервного навчання – підготовки і підвищення кваліфікації кадрів. Слід зауважити, що освітній процес в Україні також набуває суттєвої реформації, а саме: змінюються цілі, завдання, принципи, функціональна структура, зміст освіти, засоби і форми навчання тощо. Отже, варто зазначити, що процес реформування державної політики у сфері освіти також стосується визначення шляхів реформації системи підвищення кваліфікації прокурорів. Удосконалення правового регулювання даної системи є одним із найефективніших засобів покра-