

and financial / infrastructure capacity building (if not talking about the Crimean Tatar people, who probably will get their ethnic-based autonomy in frames of the unitary Ukraine).

At the same time, despite the clear self-determination provisions mentioned in the 1990s political declarations and Constitution, the controversy rules of the 2015 Decentralization Act caused systematic difficulties for ethnic minorities' practical self-determination if it needs unification of several localities in a "cross-district" or "cross-regional" way.

**Keywords:** right to self-determination, decentralization, united territorial communities, administrative division, territorial structure, indigenous peoples, autonomy.

Матеріал надійшов 05.05.2017

УДК 351.74:342.922

Ищенко Ю. В.

## МІСЦЕВИЙ ЦИВІЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОРИСТАННЯМ ПУБЛІЧНОГО РЕСУРСУ ПОЛІЦІЇ\*

У статті досліджено механізм цивільного контролю за діяльністю Національної поліції на місцевому рівні організації публічної влади. Проаналізовано види та обсяг публічного ресурсу, який використовує Національна поліція. Розглянуто особливості взаємодії територіальних органів Національної поліції з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Визначено проблемні аспекти організації демократичного цивільного контролю за діяльністю Національної поліції. Надано пропозиції щодо удосконалення організації цивільного контролю органів місцевого самоврядування за ефективністю використання публічного ресурсу органами Національної поліції.

**Ключові слова:** публічний ресурс, Національна поліція, цивільний контроль, розподіл публічного ресурсу, органи місцевого самоврядування.

Невід'ємною умовою забезпечення розвитку демократії в Україні є запровадження цивільного контролю над правоохоронними органами, зокрема над поліцією, яка служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Прийняття 2 липня 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» стало першим кроком на шляху реформування системи правоохоронних органів в нашій державі. Поліція, яка замінила всім нам знайому міліцію, потребує не менше уваги та контролю з боку суспільства.

Тому питання організації демократичного цивільного контролю за діяльністю поліції залишаються на порядку денному.

Базове законодавство України про демократичний цивільний контроль за діяльністю поліції закріплено, передусім, у законах України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» [1] та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [2].

Система органів публічної влади в Україні має декілька рівнів. Одним із найскладніших є місцевий рівень організації публічної влади.

\* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

Саме на місцевому рівні створено складну систему органів публічного управління, а фактично утворено три центри публічної влади. На території кожної області діють обласна та районні державні адміністрації, які можна вважати першим центром публічної влади. Другий центр – органи місцевого самоврядування; обласна і районні ради, міські, селищні та сільські ради та їх виконавчі органи, міські, селищні та сільські голови. Третій центр утворюють територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Стаття 133 Конституції України визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [4].

Наприклад, до складу Івано-Франківської області входять 14 районів, 15 міст, у тому числі 5 міст обласного підпорядкування (Івано-Франківськ, Калуш, Коломия, Яремча, Болехів), 24 селища міського типу і 765 сільських населених пунктів. Населення – 1 млн 381 тисяча осіб.

Для забезпечення громадського порядку, захисту прав і свобод громадян на відповідних територіях формують територіальні органи національної поліції. Вони створюються з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконують діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями; наділяються певним обсягом компетенції; реалізують свою діяльність з допомогою визначених державою методів і форм; мають певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки.

Органи Національної поліції утворюють власну систему органів, що входять до конкретної системи і водночас є відокремленими від решти органів держави. Органи Нацполіції мають певні ознаки, притаманні складним соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо.

Загальна чисельність поліції, що утримується за рахунок коштів Державного бюджету України, до 1 січня 2018 р. не може перевищувати 140 тисяч осіб [3].

Для з'ясування особливостей здійснення місцевого цивільного контролю за використанням публічного ресурсу міліції необхідно проаналізувати повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади щодо здійснення такого контролю.

Після прийняття Закону України «Про Національну поліцію» було внесено зміни і в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак у статті 38 останнього Закону зали-

шилась норма щодо повноважень органів місцевого самоврядування зі створення місцевої міліції. Зокрема, в статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов [5]. Але відсутність такого спеціального закону не дає можливості органам місцевого самоврядування реалізувати норму щодо створення місцевої міліції за рахунок коштів місцевого самоврядування.

Законодавство визначає певну модель взаємовідносин територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 26) передбачено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради заслуховується інформація керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території.

У статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо сприяння діяльності органів Національної поліції. До відання виконавчих органів міських (за винятком міст районного значення) рад належить вирішення спільно з відповідними органами Національної поліції питань щодо створення належних умов для служби та відпочинку поліцейських.

У статті 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань [6]. З питань здійснення повноважень місцевих державних адміністрацій керівники територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій. Голова місцевої державної адміністрації має право порушувати перед міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади вмотивовані питання про відповідність займаній посаді керівників їхніх територіальних органів, на підставі чого міністерство, інший центральний орган виконавчої

влади повинен у місячний термін прийняти рішення та дати обґрунтовану відповідь.

Діяльність поліції є відкритою та прозорою. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [3].

У Законі України «Про Національну поліцію» є розділ 8, який присвячено питанням громадського контролю за діяльністю поліції.

З метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та публікують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. Щорічний звіт про діяльність поліції та територіальних органів поліції має містити аналіз ситуації зі злочинністю в країні чи регіоні відповідно, інформацію про заходи, які вживала поліція, та результати цих заходів, а також інформацію про виконання пріоритетів, поставлених перед поліцією та територіальними органами поліції відповідними поліцейськими комісіями. Керівники територіальних органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні та аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [3].

У статті 87 Закону передбачено можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Обласні, районні та міські ради мають право за результатами оцінки діяльності органу поліції на території відповідної області, району або міста своїм рішенням прийняти резолюцію недовіри керівникові відповідного органу (підрозділу) поліції, що є підставою для звільнення його із займаної посади [3].

На офіційному сайті Івано-Франківської обласної державної адміністрації [7] не міститься інформації про особливості здійснення контролю за діяльністю територіальних органів поліції в області. Лише повноваження одного із заступників голови обласної державної адміністрації передбачають забезпечення взаємодії з територіальними органами міністерств і відомств. На офіційному сайті Головного Управління Національної поліції в Івано-Франківській області [8] не можна отримати інформації про публічний

ресурс поліції. На сайті не міститься інформації про чисельність особового складу, обсяги фінансування, матеріально-технічне забезпечення, заробітну плату тощо.

Водночас місцева громада не має доступу до інформації про чисельність органів поліції, які діють на відповідній території, про обсяги їх фінансування, матеріально-технічного забезпечення, рівень професійної підготовки особового складу. В цих питаннях залишаються старими погляди на види та обсяг інформації, які мають надаватися громадянам про діяльність поліції з позиції характеристики видів та обсягу публічних ресурсів, які суспільство спрямовує для забезпечення діяльності поліції.

Можна зробити висновок, що територіально громада, всупереч задекларованому праву самостійно вирішувати питання місцевого значення, відсторонена від вирішення питань, пов'язаних із захистом своїх прав та інтересів через систему органів публічної влади, зокрема органів поліції. Одним із ефективних засобів реалізації такого права може стати нормативно визначена можливість доступу громади до інформації про обсяг і види публічного ресурсу, який надається органам поліції для забезпечення їхньої діяльності, та контролю за ефективним використанням такого ресурсу цими органами. Така інформація дасть можливість оцінити і ефективність діяльності поліції у співвідношенні із обсягом публічних ресурсів, які забезпечують діяльність поліції.

Одним із перспективних способів забезпечення доступу громадян до інформації про діяльність органів внутрішніх справ є можливість доступу до такої інформації в мережі Інтернет. Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 було затверджено «Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [9]. Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі. В мережі Інтернет відповідну інформацію мають розміщувати міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації на власних веб-сайтах. Цілком логічним є запровадження обов'язкового оприлюднення інформації не тільки центральними органами виконавчої влади, а і їхніми територіальними органами.

Така практика є звичайною для діяльності поліції західних країн. Наприклад, на веб-сайтах

поліції у Великій Британії міститься інформація щодо багатьох аспектів діяльності поліції. Можна дізнатись про процедуру прийняття на службу до поліції, характеристику всіх підрозділів, умови роботи, оплати праці тощо. Інформацію подано конкретну і докладну. Наведено розмір річної заробітної плати для констеблів, сержантів та інспекторів, багато іншої інформації про використання поліцією публічних ресурсів.

Проведене дослідження дає змогу дійти таких висновків. Створена в Україні система цивільного контролю за діяльністю поліції та використанням публічного ресурсу на місцевому рівні поки що не діє. Органи місцевого самовря-

дування та місцеві органи виконавчої влади не мають належної компетенції щодо здійснення такого контролю. Доступ громадян до інформації про наявний публічний ресурс поліції обмежений. Потребує удосконалення система оприлюднення інформації на офіційних веб-сайтах органів виконавчої влади шляхом розширення кола таких органів, які зобов'язані оприлюднювати інформацію про свою діяльність в мережі Інтернет, та збільшення обсягу інформації, яка підлягає оприлюдненню. В першу чергу має оприлюднюватись інформація про види публічного ресурсу органів влади та ефективність його використання.

#### Список літератури

1. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – С. 351.
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – С. 366.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41 (09.10). – С. 1970, ст. 379.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07). – Ст. 141.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24 (25.06). – Ст. 170.
6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 (28.05). – Ст. 190.
7. Офіційний сайт Івано-Франківської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.if.gov.ua/>.
8. Офіційний сайт ГУ НП в Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://if.npu.gov.ua/uk/>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2 (25.01). – С. 234, ст. 57.

I. Ishchenko

### THE LOCAL CIVIL CONTROL OVER PUBLIC RESOURCES OF THE NATIONAL POLICE

*The National Police (NP) is a part of public authority of Ukraine. The NP is granted by proper resources to exercise their tasks. These resources can be aimed as public resource since they are directed for provision of state body activity.*

*Therefore, the distinction between local and not local police can be made by analyzing the police's resources and the police's responsibilities for their use. In case of the local police, the community should take part in financing and maintenance supply of the police. Local authorities must make a decision on disposal of resources at the local level. Police should be responsible for rational, efficient, and truthful use of these resources in the interests of the community. The community must control the activity of the local police without interference in its operative searching, criminal-procedural, and administrative activity. Research of the problems of the local police in Ukraine is hardly possible without understanding the peculiarity of power's activity and the police activity in Ukraine.*

*The author analyzes the types and amount of public resources distributed through the NP. The resource can be understood as everything which is needed for people. Public resource must be understood as different objects which citizens have passed to the public authority to exercise its functions. These resources include: logistical facilities (buildings, machines, etc.); financial resources (budget tools, shares, stocks, etc.); human resources (public service); legal resources (power, law); information; natural and others. The administration of the resources is understood as purposeful influence on the system to provide its effective functioning and development.*

*The paper examines the features of the civil control of public resources in the interests of the society and local authority. It is proposed to review the mechanism of public resources by eliminating NP activity.*

**Keywords:** public resources, National Police (NP), civil control, mechanism of public resources, local authority

Матеріал надійшов 17.12.2016