

## ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ПРИНЦИПУ ПРОЗОРОСТІ В РОБОТІ КЕРІВНИКА ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЙОГО ПРАВОВОГО СТАТУСУ

### COMPLIANCE WITH THE REQUIREMENTS OF THE TRANSPARENCY PRINCIPLE IN THE WORK OF LAW ENFORCEMENT HEAD THROUGH THE PRISM OF HIS LEGAL STATUS

Терехов В.Ю., к. ю. н.,  
адвокат

У статті досліджено особливості реалізації принципу прозорості та гласності в діяльності керівників різних рівнів в органах правоохорони.

Участь керівника в інформаційно-публічній роботі необхідно розглядати через призму його правового статусу, елементи якого закріплено нормами визначеної компетенції, а також у зв'язку із дією положень про демократичний цивільний контроль над правоохоронними органами.

Напрямами удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень. Саме рішеннями посадових осіб ідентифікується їх професійна діяльність в державних органах. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку. Додержання принципу гласності також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників. Не обмежуючись процесами відбору на посади керівників структурних підрозділів, оцінка подальших кадрових подій при проходженні служби має супроводжуватися участю незалежних осіб, наприклад, представників громадської ради.

Публічні консультації в правоохоронній роботі мають стратегічне значення. Публічні обговорення управлінських рішень та нормативних актів керівників правоохоронних органів мають позитивну спрямованість, оскільки: по-перше, передбачають участь та вплив громадськості на правоохоронну політику; по-друге, дають можливість буди поінформованими у фундаментальних засадах розвитку правоохоронної інституції або її окремих функціях; по-третє, забезпечують суспільну підтримку в дискусійних питаннях та проблемах, особливо це має значення у регіональному правоохоронному менеджменті; по-четверте, підвищують довіру до рішень керівника та його управлінської роботи.

Сучасне бачення професійної культури керівника неможливо уявити без ділової активності, комунікації, володіння стратегічним мисленням, направленим на розвиток діалогу із громадянським суспільством та зацікавленими об'єднаннями. Не слід ігнорувати такий напрямок, як підтримка освітньої транспарентності через системну участь в спільних конференціях у вищих навчальних закладах правоохоронного спрямування.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, гласність, прозорість, правовий статус, інформаційна діяльність, управління.

In this article is examined the features of the implementation of the principle of transparency in the activities of heads of various levels in the prosecutor's office, the National Police of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau, The Economic Security Bureau of Ukraine, The State Bureau of Investigation. According to the results, the existence of a special type of public reporting – criminogenic analysis of law enforcement. Dissemination of this information is typical only for the heads of police, economic security and the prosecutor's office.

The head's participation in public work must be considered through the prism of his legal status, the elements of which are fixed by the norms of the defined competence, as well as in connection with the operation of the provisions on democratic civil control over law enforcement agencies.

The directions for improving the transparency of the heads of law enforcement agencies are to increase the transparency of the assessment of the work of the heads and their management decisions. It is the decisions of officials that identify their professional activity in state bodies. The quality, legality, and reasonableness of management decisions can generate highly effective management work, which will eventually be reflected in specific cases of investigation, maintenance of law and order. Adherence to the principle of openness also includes the transparency of personnel processes in relation to managers. Not limited to the selection processes for the positions of heads of structural divisions, the evaluation of further personnel events during service should be accompanied by the participation of independent persons, for example, representatives of the public council.

Public consultations in law enforcement work are of strategic importance. Public discussions of management decisions and regulatory acts of the heads of law enforcement agencies have a positive orientation, because: first, they involve the participation and influence of the public on law enforcement policy; secondly, they provide an opportunity to be informed about the fundamental principles of the development of the law enforcement institution or its individual functions; thirdly, provide public support in debatable issues and problems, especially this is important in regional law enforcement management; fourth, increase confidence in the manager's decisions and his managerial work.

The modern vision of a head's professional culture cannot be imagined without professional communication and strategic thinking aimed at developing dialogue with civil society and interested associations. Such a direction as supporting educational transparency through systematic participation in joint conferences in higher educational institutions of law enforcement should not be ignored.

**Key words:** law enforcement agencies, publicity, transparency, legal status, information activity, management.

Підвищення уваги суспільства до роботи правоохоронних органів є проявом розвитку демократії. За умов повноцінного цивільного контролю можливим є досягнення результатів реформ, подолання корупції та підвищення ефективності виконання правоохоронних завдань. Прозорість органів правопорядку декларується як один із ключових принципів їх функціонування. В більшості законодавчих актів прозорість встановлено як засаду роботи правоохоронного органу. Втім, дотримання вимог спеціального законодавства в рамках проведення розшукових процедур та розслідування диктують умови обмеження гласності. Враховуючи особливу відпові-

дальність перед суспільством, повноваженнями щодо пошуку балансу між гласністю та нерозголошенням наділені керівники. Дотримання закону про нерозголошення та втілення прозорості – це складне завдання. Як зауважує Н. В. Гудима, це «додатковий тягар, що передбачає збільшену навантаженість в роботі державних службовців через посилення вимог до її якості, а також підвищення контролю за обсягом та якістю результативних показників» [3, с. 448]. Незважаючи на підвищену актуальність правових досліджень адміністративно-правового статусу керівника в царині наукової доктрини, стрімкий розвиток інформаційно-телекомунікаційних

процесів обумовлює необхідність пошуку відповідей на глобалізаційні виклики.

**Мета статті** полягає у вивченні особливостей дотримання принципу прозорості в роботі керівників правоохоронних органів через призму їх правового статусу.

Атмосфера відкритості і гласності дисциплінує та мотивує суб'єктів владних повноважень, сприяючи запобіганню корупції та інших зловживань, підвищуючи ефективність управлінської діяльності та індивідуального фаху. Офіційна секретність детермінує бюрократію і призводить до занепаду суспільного та політико-правового життя.

Транспарентність правоохоронних органів займає особливе місце в державному апараті, оскільки: службові особи наділені дискреційними повноваженнями; наявна можливість широкого застосування заходів процесуального примусу; виконання правоохоронних завдань кореспондуються із втручанням в права та свободи; високий ризик корупційних проявів.

Тому, відкритість та прозорість правоохоронних органів створює передумови для залученості громадськості здійснювати цивільний контроль. М. І. Хавронюк акцентує увагу на тому, що цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України повинен поширюватися на предмет: управлінських рішень з точки зору відповідності їх засадам внутрішньої і зовнішньої політики, міжнародним зобов'язанням тощо [17].

Вітчизняні науковці висловлюють наступну позицію з цього приводу. Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу, на думку О. О. Єрмака, це сукупність прав і обов'язків, гарантій, закріплених за державними службовцями правоохоронних органів нормами адміністративного права, положеннями, посадовими інструкціями, статутами [5, с. 76]. О. С. Нестеренко вважає, що керівник – це службова особа, призначена на посаду в порядку, передбаченому законодавством України та наділена організаційними й іншими повноваженнями, визначеними чинним законодавством, підзаконними чи відомчими нормативно-правовими актами або відповідною службовою інструкцією [9, с. 130]. На думку С. Зливка, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані з їх професійною діяльністю, з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом завдань [6, с. 101].

Тому посада керівника може мати наступний вплив на інформаційно-публічну роботу: уповноважувати на особливий рід комунікацій із представниками ЗМІ, окремими громадянами та їх об'єднаннями; висловлювати офіційну думку, яка ідентифікує позицію правоохоронної інституції; надавати публічну оцінку фактам, діям, подіям; нести відповідальність за висловлювання підпорядкованих осіб.

Налагоджений механізм втілення прозорості упереджує появу низки негативних, в тому числі, корупційних чинників в роботі керівників правоохоронних органів. Практичне втілення принципу прозорості нейтралізує: антиправову корупціогенну діяльність керівників; надання керівниками несправедливих благ в індивідуальних справах, шляхом отримання неправомірної вигоди чи зловживання владою; неправомірне використання публічних матеріальних та фінансових ресурсів, ввірених в підпорядкування; хабарництво та корупція в умовах недосконалого процесуального закону; кадрові зловживання.

Діяльність керівників в органах прокуратури передбачає виконання особливих інформаційних обов'язків при реалізації функції нагляду за дотриманням законів. Повноцінне існування демократичних інституцій вимагає від прокуратури звітування не тільки про діяльність прокурорів, а й системи правоохоронних органів у їх боротьбі із злочинністю. За даними Офісу Генерального Прокурора за 2022 рік станом на квітень відзначається тен-

денція до зменшення кількості скерованих до державних органів влади інформацій про стан законності у порівнянні із попереднім періодом (з 652 до 462, або –29,1%), а також майже на половину зменшилася кількість виступів про результати службової діяльності в засобах масової інформації (8263 проти 16 202, або –49%) [1]. Також констатується досить низький рівень задоволеності індивідуальних скарг керівниками прокуратури. У 2022 році на особистому прийомі прийнято 706 осіб, з них кожному шосту особу (111) – особисто керівником прокуратури, з яких задоволено звернення однієї особи (0,9%) [1].

Ч. 2. ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» встановлено, що Генеральний прокурор України особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [15].

Адміністративно-правовий статус керівника в органах прокуратури – це врегульоване нормами адміністративного права правове становище прокурора, який займає адміністративну посаду в системі органів прокуратури, що характеризується спеціальними вимогами до посади, порядком призначення і звільнення, сукупністю прав, обов'язків, функцій, правообмежень, гарантій незалежності та відповідальності [16, с. 190]. З метою реалізації ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», засад та специфіки втілення загальної транспарентності органів прокуратури було затверджено Наказ від 11.11.2020 № 520 «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури». Особливу увагу акцентуємо на тому, що дію нормативного акта адресовано першому заступнику та заступникам Генерального прокурора, заступнику Генерального прокурора – керівнику Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, керівникам обласних, місцевих (окружних), спеціалізованих на правах обласних і військових (спеціалізованих) на правах місцевих (окружних) прокуратур [14]. Пунктом 1.3. Наказу передбачається пріоритетність надання оприлюднення інформації суспільно важливого характеру з питань діяльності прокуратури, передусім про результати роботи, які реально сприяли відновленню або зміцненню законності та правопорядку. Забезпечувати ретельну перевірку матеріалів, які подаються для оприлюднення [14].

З розвитком процесів децентралізації, комунікація керівників правоохоронних органів із громадами на місцях має особливе значення. Специфіка керівництва на місцях залежить від моделі управлінської системи взаємовідносин із центральним органом управління. Наприклад, Міністр внутрішніх справ Великобританії безпосередньо не здійснює керівництво поліцією графств (місцевою поліцією) [7, с. 80]. В Україні правоохоронний менеджмент централізований, що відображається в необхідності узгоджувати регіональну інформаційну політику.

В. Дерзська наголошує, що офіційне звітування керівників органів поліції щодо дотримання стану законності є основною формою реалізації контролю місцевими органами влади за дотриманням законності при здійсненні своїх повноважень працівниками поліції [4, с. 109].

Частиною 2 статті 9 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що 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 [13]. Статтею 86 Закону України «Про Національну поліцію» встановлено, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції [13]. Пунктом 41 Положення про Національну поліцію від 28 жовтня

2015 р. № 877 передбачено повноваження щодо моніторингу оперативної обстановки в державі, вивчення, аналізу, узагальнення результатів та ефективності поліцейської діяльності, інформування у порядку та спосіб, які передбачені законом, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадськості про здійснення державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [12].

В правовій літературі вже неодноразово піднімається питання, так званої, «медіакомпетентності». Наприклад, А. В. Гаврюшенко, аналізуючи інформаційну діяльність органів прокуратури, приходять до висновку про наявність стійких зв'язків прокурорів, які обіймають адміністративні посади із ЗМІ. Робота по висвітленню матеріалів про діяльність органів прокуратури має на меті те, що гласність у цій сфері розглядається як важливий засіб запобігання злочинності, зміцнення законності та формування в суспільстві об'єктивної думки щодо виконання органами прокуратури покладених на них завдань і функцій [2].

Пунктом 19 частини 1 статті 17 Закону України «Про Бюро економічної безпеки» встановлено, що керівник Бюро економічної безпеки забезпечує відкритість і прозорість діяльності Бюро економічної безпеки України, звітує про діяльність Бюро економічної безпеки України. Статтею 35 вищезазначеного Закону встановлено досить обширний перелік питань щорічного звіту Директора Бюро економічної безпеки. Їх умовно можна класифікувати на наступні групи: статистичні дані про результати інституційної та функціональної роботи відомства, та досягнення; публічні фінанси та їх рух; відомості про міжвідомчу та міжнародну взаємодію; внутрішня антикорупційна робота в Бюро економічної безпеки; аналітичні дослідження про криміногенну обстановку у сфері економічної безпеки та прогноз, оцінка ризиків і загроз економіці держави.

Акцентуючи увагу на відомостях про криміногенну обстановку, які репрезентують правоохоронні органи у сфері їх відання, необхідно відмітити цінність таких даних для суспільства. За своєю природою криміногенна аналітика є результатом інтелектуальної роботи і містить конкретні узагальнення, висновки.

Тому можна запропонувати класифікацію відомостей публічного поширення за природою на: інформацію статистичного та експертного характеру. Останні дані містять конкретні узагальнення. Вважаємо за необхідне приділення особливої уваги розвитку криміногенної прозорості.

Державне бюро розслідувань як правоохоронний орган, створений в результаті реформи органів прокуратури, також реалізує принцип відкритості через свого очільника. Пунктом 18 частини 1 статті 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» передбачено, що Директор забезпечує відкритість та прозорість діяльності Державного бюро розслідувань відповідно до цього Закону, звітує про діяльність Державного бюро розслідувань [11]. Статтею 23 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» також встановлено вимоги до переліку даних, які повинні міститися у письмовому звіті Директора Державного бюро розслідувань. Втім, на відміну від звіту Бюро економічної безпеки, Директор Державного бюро розслідувань публікує лиш статистичні дані про діяльність Державного бюро розслідувань. Це пов'язано

з тим, що правоохоронна спрямованість ДБР України не охоплюється конкретним об'єктом суспільних відносин, а передбачає роботу по припиненню кримінальних правопорушень у статтях, які віднесені до підслідності ДБР України кримінальним процесуальним законодавством.

Окрім цього, Порядком забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях від 15.06.2020 року на керівників структурних підрозділів Державного бюро розслідувань покладається відповідальність за виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації» [10]. Таким чином, керівники структурних підрозділів несуть персональну відповідальність за опрацювання та оперативне надання у визначені строки достовірної, точної та повної інформації за запитами на інформацію [10].

Важливим напрямком удосконалення транспарентності керівників правоохоронних органів є підвищення прозорості оцінки роботи керівників та їх управлінських рішень. Саме рішеннями посадових осіб ідентифікується їх професійна діяльність в державних органах. Якість, законність, обґрунтованість управлінських рішень здатні породити високоефективну управлінську роботу, що в результаті знайде відображення в конкретних кейсах розслідування, підтримці правопорядку.

Дотримання принципу гласності також включає прозорість кадрових процесів по відношенню до керівників. Не обмежуючись процесами відбору на посади керівників структурних підрозділів, оцінка подальших кадрових подій при проходженні служби має супроводжуватися участю незалежних осіб, наприклад, представників громадської ради. А. М. Куліш вірно відмічає, що у діяльності правоохоронної системи необхідно проводити обов'язкову трансляцію засідань органів влади, до компетенції яких входить звільнення та призначення на посади керівників правоохоронних органів, їх заступників, керівництва правоохоронних органів в областях та трансляція по телебаченню і радіо [8, с. 59].

Слід додати, що сучасні умови діяльності керівників правоохоронних органів диктують стандарти володіння іноземними мовами. Можна виділити наступні джерела участі керівників у взаємодії з іноземним елементом: прес-конференції, що проводяться за участю іноземних ЗМІ; спільна із європейськими партнерами участь у брифінгах, міжнародних конференціях; підведення підсумків спільних міжнародних розслідувань; публічна інформаційна діяльність в соціальних мережах для іноземної аудиторії; публічний діалог із міжнародними організаціями-донорами.

Отже, забезпечення прозорості в роботі керівників правоохоронних органів – це складний механізм менеджменту правоохоронної системи, що охоплює низку організаційно-правових засобів, методів та способів дотримання вимог інституційної (в межах підрозділу/органу) та персональної прозорості рішень, дій, оскільки це необхідно для ефективного функціонування системи правопорядку в демократичній державі. На сьогоднішній день сучасний керівник правоохоронного органу уявляється високоосвіченим фахівцем в галузі права, здатним не тільки приймати ефективні управлінські рішення для підтримання правопорядку, а й забезпечити останнім суспільне (громадське) погодження через призму відкритості та прозорості.

Напрямки розвитку прозорості керівників в правоохоронних органах випливають від рівня посади, яка обіймається та адміністративно-правового статусу, тобто компетенційної складової.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Аналітична довідка про стан протидії кримінальній протиправності, корупції слідчу роботу та роботу органів прокуратури на території України за січень – березень 2022 року. Офіс Генерального прокурора України : веб сайт. – URL: [https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir\\_id=114843&libid](https://old.gp.gov.ua/ua/statistics.html?dir_id=114843&libid) (дата звернення: 12.04.2022).
2. Гаврюшенко А. В. Медиакomпетентність прокурора: постановка вопроса. Проблеми законності. 2013. Вип. 124. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mediakompetentnost-prokurora-postanovka-voprosa-1> (дата звернення: 12.05.2022).
3. Гудима Н. В. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління. Університетські наукові записки. 2007. Вип. 4. – С. 445–452. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap\\_2007\\_4\\_70](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2007_4_70) (дата звернення: 12.05.2022).
4. Дерзська В. Цивільний контроль за діяльністю органів Національної поліції України: поняття, суб'єкти, види та значення в забезпеченні законності. Підприємство, господарство і право. Вип. № 11. 2020. С. 106–110.
5. Єрмак О. О. Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу : монографія. Київ : Jurkniga.ua, 2021. С. 75–79. – URL: <https://jurkniga.ua/administrativno-pravoviy-status-derzhavnogo-sluzhbovtsya-v-sistemi-pravoohoronnikh-organiv/#description> (дата звернення: 12.05.2022).
6. Злишко С. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 2. С. 98–102.
7. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. – 323 с.
8. Куліш А. М. Державна кадрова політика в сфері діяльності правоохоронних органів. *Юридична наука і практика*. 2011. Вип. 2. С. 55–60.
9. Нестеренко О. С. Правовий статус керівника органу досудового розслідування. Проблеми законності. 2014. Вип. 127. С. 129–136.
10. Порядок забезпечення доступу до публічної інформації у Державному бюро розслідувань та його територіальних управліннях: затв. Наказом Державного бюро розслідувань № 271 від 15.06.2020. – URL: <https://dbr.gov.ua/normativno-pravovi-akti> (дата звернення: 12.05.2022).
11. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/794-19> (дата звернення: 12.05.2022).
12. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України; Положення від 28.10.2015 № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-2015-p#Text> (дата звернення: 12.05.2022).
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19> (дата звернення: 12.05.2022).
14. Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури : Наказ; Офіс Генерального прокурора від 11.11.2020 № 520. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0520905-20> (дата звернення: 12.05.2022).
15. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18> (дата звернення: 12.05.2022).
16. Тогобіцька-Громова А. А. Керівник в органах прокуратури: адміністративно-правовий статус : дис. ... канд. юрид. наук, спец.: 12.00.07 / Суми : СумДУ, 2019. 227 с.
17. Хавронюк М. І. Цивільний контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро України з боку ради громадського контролю: форми, інструменти, повноваження, межі. Національне антикорупційне бюро України: веб сайт. URL: <https://rgk-nabu.org/uk/diyalnist-rhk/korynsni-dokumenty/ekspertniy-visnovok-shchodo-tsilivnogo-kontrolyu-gromadskikh-rad> (дата звернення: 05.07.2022).