

## РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

У статті розглянуто способи забезпечення принципу транспарентності в правоохоронних органах. На думку автора, це запорука якості роботи правоохоронної системи та відновлення довіри громадян. Проаналізовано правове регулювання прозорості і відкритості правоохоронних органів, порядок оприлюднення публічної інформації. Зокрема, увага акцентується на необхідності безпосередньої комунікації представників правоохоронних органів із населенням. Крім того, висловлюються ідеї щодо доцільності проведення зустрічей, форумів, прес-конференцій, круглих столів правоохоронних органів із громадою. Дається оцінка позитивного ефекту від реалізації принципу транспарентності в роботі правоохоронних органів.

**Ключові слова:** принцип транспарентності, правоохоронні органи, органи Національної поліції, прокуратура, служба безпеки, військова служба правопорядку, Національне антикорупційне бюро.

В статье рассмотрены способы обеспечения принципа транспарентности в правоохранительных органах. По мнению автора, это залог качества работы правоохранительной системы и восстановления доверия граждан. Проанализировано правовое регулирование прозрачности и открытости правоохранительных органов, порядок обнародования публичной информации. В частности, внимание акцентируется на необходимости непосредственной коммуникации представителей правоохранительных органов с населением. Кроме того, высказываются идеи о целесообразности проведения встреч, форумов, пресс-конференций, круглых столов правоохранительных органов с населением. Дается оценка положительного эффекта от реализации принципа транспарентности в работе правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** принцип транспарентности, правоохранительные органы, органы Национальной полиции, прокуратура, служба безопасности, военная служба правопорядка, Национальное антикоррупционное бюро.

The article considers ways of ensuring the principle of transparency in law enforcement bodies. According to the author, this is a guarantee of the quality of the work of the law-enforcement system and restoring the trust of citizens. The legal regulation of transparency and openness of law enforcement bodies, the procedure for public information disclosure is analyzed. In particular, attention is focused on the need for direct communication of law enforcement authorities with the population. In addition, ideas on the feasibility of holding meetings, forums, press conferences, round tables of law enforcement bodies with the community are voiced. An assessment of the positive effect of the implementation of the principle of transparency in the work of law enforcement bodies is given.

**Key words:** transparency principle, law enforcement agencies, National Police, Prosecutor's Office, Security Service, Military Law Enforcement, National Anti-Corruption Bureau.

**Вступ.** Основою виконання місії правоохоронних органів є довіра населення до їхньої діяльності, впевненість у сумлінності співробітників. Довіра до діяльності правоохоронних органів можлива за умови, якщо останні будуть діяти прозоро, відкрито, законно, доводити справи до кінця, звітувати про це перед народом. Рівень транспарентності окремих правоохоронних органів прямо впливає на довіру до всієї правоохоронної системи.

© ТЕРЕЩУК Г.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права (Тернопільський національний економічний університет)

Сьогодні спостерігається зниження довіри до правоохоронних органів. Це пояснюється тим, що рівень корупції в Україні зростає; активно розвивається наркозлочинність, правоохоронні органи іноді не реагують на ці факти або, ще гірше, – покривають правопорушників; зростає злочинність серед неповнолітніх тощо. Тому населення не знає про результати роботи правоохоронних органів, не бачить звітних матеріалів, не усвідомлює їхньої відкритості.

Незважаючи на реформування значної кількості правоохоронних органів в Україні та впровадження інноваційних технологій, їхній потенціал не реалізовується. Це є гострою проблемою сьогодення і значно знижує авторитет всієї правоохоронної системи країни. Саме тому ця тема потребує наукового дослідження.

Окремі питання забезпечення принципу транспарентності державних органів вивчалися такими науковцями, як: В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Бабинов, Ю. Габермас, Н. Гудим, Д. Гунін, О. Негодченко, В. Мельниченко, І. Ібрагімов, В. Комаровський, Н. Нижник, С. Стеценко, О. Ярмиш та інші. Комплексного ж дослідження щодо транспарентності правоохоронних органів в Україні не проводилося.

**Постановка завдання.** Метою статті є наукове обґрунтування необхідності впровадження та практичної реалізації принципу транспарентності в правоохоронних органах України.

**Результати дослідження.** В умовах вступу до європейського простору, адаптації вітчизняного законодавства до норм і правил Європейського Союзу зростає потреба в достатній поінформованості громадян про цілі, дії і конкретні результати функціонування правоохоронних органів.

Принцип відкритості державної влади є її обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами. Принцип прозорості органів державного управління полягає у встановленні ними умов, які забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до ухвалення управлінських рішень завдяки створенню і гарантуванню високого рівня їхньої обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів державно-управлінської діяльності [1, с. 11].

Забезпечення транспарентності правоохоронних органів – це реалізація основних вимог до ефективності діяльності державних органів влади, їхній невід'ємний принцип роботи.

У ч. 1 ст. 2 Закону України (далі – ЗУ) «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» надано перелік правоохоронних органів держави, до яких віднесено: Прокуратуру України, Національну поліцію, Службу безпеки України, військову службу правопорядку в Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [2].

Органи Національної поліції забезпечують постійне інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, гарантування публічної безпеки й порядку [3]. Відповідно до ч. 1 ст. 86 ЗУ «Про Національну поліцію», 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 її діяльність [3]. Крім того, керівники органів поліції зобов'язані регулярно оприлюднювати статистичні й аналітичні дані про вжиті заходи щодо виявлення, запобігання та припинення порушень публічного порядку на офіційних веб-порталах органів, які вони очолюють [3].

Якщо проаналізувати виконання вимог цих норм Закону, то можна побачити, що більшість територіальних органів Національної поліції не мають навіть офіційного веб-сайту, де громадянин може ознайомитися з їхньою роботою, звітністю чи статистикою. Якщо Головні управління в областях розробили свої офіційні сайти, то відділи в районах, містах обласного значення до цього ще не дійшли.

Так, згідно зі ст. 88 ЗУ «Про Національну поліцію», керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі із представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією й органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми й обираються найефективніші способи їх вирішення [3].

Крім того, керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [3].

На виконання цієї норми Закону голова Київської обласної державної адміністрації (далі – КОДА) видав розпорядження «Про невідкладні заходи щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, належної координації дій органів виконавчої влади у Київській області» від 24 травня 2017 р. № 281 [4].

Цим розпорядженням голова КОДА зобов'язав голів органів місцевого самоврядування Київській області затвердити план невідкладних заходів щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, належної координації дій органів виконавчої влади.

Одним із пріоритетних і обов'язкових заходів виконання розпорядження було проведення громадських слухань із питань охорони громадського порядку в усіх селах, селищах, містах району області, а також результатів проведення аналізу діяльності із забезпечення правопорядку [4]. Під час зустрічей із населенням передбачена обов'язкова присутність начальника територіального відділу поліції, дільничного інспектора, представника органу місцевого самоврядування та депутата територіального округу.

Згідно з вимогами зазначеного розпорядження, під час громадських слухань керівник територіального відділу поліції повинен ознайомити громадян з аналітичною довідкою про стан злочинності на території, забезпечити заповнення населенням анонімних анкет про якість роботи дільничного на конкретній території. У результаті дослідження заповнених анкет у м. Ірпінь Київської області 65% респондентів визнали, що дільничного офіцера поліції вони не знають, 35% повідомили про те, що робота дільничним офіцером поліції не проводиться [5]. На превеликий жаль, така ситуація спостерігається в більшості населених пунктів України.

Результати соціологічного дослідження вкрай негативні, свідчать про катастрофічно низький рівень прозорості територіальних органів поліції. Населення зневірилось у дієвості органу, який має стояти на сторожі безпеки.

Якщо проаналізувати причини такої ситуації з реагуванням органів поліції на звернення та виклики громадян, то, на нашу думку, їх можна систематизувати за такими критеріями: законодавчого характеру (відсутність практичного механізму дотримання норм закону, підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів поліції); внутрішньовідомчого характеру (дефіцит кадрового складу, низький рівень кваліфікації працівників та керівного складу тощо); наявність корупційного складника в правоохоронній системі.

Реформування правоохоронних органів передбачає глибокі перетворення, що стосуються оновлення змісту їхньої роботи. Відкрита й прозора правоохоронна діяльність є пріоритетом євроінтеграційних прагнень України [6, с. 164].

Згідно зі ст. 6 ЗУ «Про прокуратуру», органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Крім того, Закон зобов'язує Генпрокурора України особисто не менше одного разу на рік звітувати перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних і аналітичних даних [7].

Гарантія прозорості діяльності органів прокуратури забезпечується інформуванням про їхню діяльність оприлюдненням у загальнодержавних і місцевих друкованих засобах масової інформації та на офіційних веб-сайтах органів прокуратури [7].

Однак аналіз практичної ефективності виконання цих законодавчих норм доводить, що вони не забезпечують повною мірою доступу громадян до інформації про роботу органів прокуратури. Звітування та розміщення аналітичних довідок за рік не дозволяє, на жаль, говорити про повноцінну реалізацію принципу прозорості органів прокуратури.

С. Гречанюк та С. Мазурик у своєму дослідженні акцентують увагу на необхідності розкривати це питання з огляду на всі можливі способи, за яких цей процес буде максимально ефективним і доречним у сучасних реаліях реформування прокуратури [8].

У результаті узагальнення способів, що можуть забезпечити ефективну реалізацію принципу гласності, тобто принципів відкритості та прозорості діяльності прокуратури, автори виділяють серед них такі: 1) взаємодія з громадськими та державними інституціями; 2) формування правосвідомості та правової культури прокурорських кадрів щодо відкритості їхньої службової діяльності; 3) забезпечення належного механізму реалізації доступу до публічної інформації в діяльності органів прокуратури [8, с. 54].

Тобто до реалізації забезпечення прозорості органів прокуратури необхідно підходити ретельніше, викорінюючи зсередини негативну ментальність, підвищуючи правову свідомість та правову культуру як прокурорів, так і громадян.

Що стосується інформування через засоби масової інформації й офіційні веб-сайти, то цей процес також потребує вдосконалення, оскільки значна кількість населення все ще не має належного доступу до електронних ресурсів інформування. Тому доцільною є організація зустрічей, круглих столів, форумів та інших наочних різновидів комунікації органів прокуратури з населенням. Лише достовірна і повна інформація, своєчасність і законність реагування на звернення слугуватимуть відновленню довіри громадян до органів прокуратури.

Ст. 7 ЗУ «Про Службу безпеки України» передбачає інформування Служби безпеки України (далі – СБУ) про свою діяльність через засоби масової інформації, шляхом надання відповідей на запити на доступ до публічної інформації та в інших формах, визначеним законодавством порядком [9]. Однак ми маємо розуміти, що СБУ – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який відповідає за державну безпеку України, а отже, у своїй роботі використовує методи оперативно-розшукової діяльності і є носієм інформації з найвищим грифом таємності.

Водночас наявність спеціальних повноважень не має суперечити ст. 7 ЗУ «Про Службу безпеки України», тому представники СБУ повинні організувати ефективну співпрацю через механізм постійних та прозорих контактів і обміну інформацією з населенням [9]. Зокрема, вказану статтю доцільно доповнити шляхом визначення об'єму інформації, яку можна оприлюднювати, та періоду звітування керівного складу відомства і його територіальних підрозділів.

Під час дослідження прозорості і відкритості правоохоронних органів в Україні зупинимося на ЗУ «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України». Ст. 1 зазначеного Закону дає таке визначення: «Військова служба правопорядку у Збройних силах України – спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних сил України, призначене для забезпечення правопорядку і військової дисципліни серед військовослужбовців Збройних сил України у місцях дислокації військових частин, у військових навчальних закладах, установах та організаціях (далі – військові частини), військових містечках, на вулицях і в громадських місцях; для запобігання злочинам, іншим правопорушенням у Збройних силах України, їх припинення; для захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів військовослужбовців, військовозобов'язаних під час проходження ними зборів, працівників Збройних сил України, а також для захисту майна Збройних сил України від розкрадання та інших протиправних посягань, а так само для участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам на військових об'єктах» [10].

Тобто на органи управління Служби правопорядку державою покладено забезпечення законності, правопорядку, військової дисципліни та захист конституційних прав і свобод військовослужбовців. Виконання цих завдань значною мірою залежить від погодженості та єдності всіх елементів правоохоронної системи [11, с. 84].

Цікавим фактом є те, що взаємодія Служби правопорядку з іншими правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю законодавчо врегульована, однак порядок її звітування перед населенням ЗУ «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України» не передбачено.

30 грудня 2016 р. міністр оборони України ухвалив відомчий нормативно-правовий акт «Організаційно-методичні вказівки з питань реалізації державної антикорупційної політики в діяльності Міністерства оборони України та Збройних сил України у 2017 р.» [12].

Зі змісту даного документа одним із пріоритетних напрямів із реалізації державної антикорупційної політики в Міністерстві оборони України й органах військового управління та військах (силах), зокрема, можна вважати забезпечення відкритості та прозорості, сприяння участі громадськості в здійсненні передбачених законом заходів щодо запобігання корупції [12].

У межах виконання цих вказівок на 2017 р. заплановано: проведення щорічних Парламентських слухань щодо стану реалізації засад антикорупційної політики в Україні; висвітлення у засобах масової інформації та на веб-сайті Міністерства оборони України антикорупційних заходів, що здійснюються в державі та Збройних силах України; роз'яснення положень законодавства про запобігання та протидію корупції, зокрема в частині визначення видів та форм корупційної поведінки; здійснення моніторингу повідомлень у засобах масової інформації та інтернет-просторі про факти корупційних правопорушень; забезпечення реалізації прав громадян на звернення до Міністерства оборони України щодо виявлених фактів вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, реальних або потенційних конфліктів осіб, уповноважених на виконання функцій держави; здійснення обліку звернень громадян, в яких надається інформація про дії посадових осіб Міністерства оборони України та Збройних сил України, що мають ознаки корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення; проведення за звер-

ненням громадян моніторингу повідомлень про факти корупційних правопорушень та наявність конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави [12, с. 7].

Зважаючи на тимчасовість дії проаналізованих організаційно-методичних вказівок, вважаємо за необхідне закріпити порядок звітування Служби правопорядку перед населенням у ЗУ «Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України», чітко визначивши об'єм публічної інформації і терміни її оприлюднення.

Так, наприклад, у ст. 30 ЗУ «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено, що Національне антикорупційне бюро через засоби масової інформації, на своєму офіційному веб-сайті та в інших формах регулярно інформує суспільство про власну діяльність. Національне бюро оприлюднює та надає інформацію на запити в порядку, передбаченому ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [13].

Також Закон зобов'язує Національне антикорупційне бюро готувати та оприлюднювати не пізніше 10 лютого і 10 серпня в загальнодержавних друкованих засобах масової інформації та на власній офіційній веб-сторінці в мережі Інтернет звіт про свою діяльність протягом попередніх шести місяців, поданий Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [13].

**Висновки.** Отже, питання реалізації принципу транспарентності в діяльності правоохоронних органів повинні бути вирішені саме на законодавчому рівні, а потім, з підвищенням рівня правосвідомості працівників, забезпечувати прозорість і відкритість у практичній діяльності. Через це правоохоронні органи мають розробити стратегії розвитку, які стануть вираженням безпрецедентного рівня прозорості та чесності, постановки нових пріоритетів роботи правоохоронців. Лише цілковите переосмислення своєї ролі в будівництві економічно конкурентної країни дасть можливість відновити довіру громадян до правоохоронної системи та досягти добробуту в усій державі.

#### Список використаних джерел:

1. Гудима Н. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. з держ. упр.: 25.00.01; Національна академія держ. управління при Президентові України. К., 2008. 22 с.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781–ХІІ у редакції від 3 серпня 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 20.03.2018).
3. Про Національну поліцію: Закон України від 2 червня 2015 р. в редакції від 6 лютого 2018 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 24.03.2018).
4. Про невідкладні заходи щодо забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, належної координації дій органів виконавчої влади у Київській області: розпорядження, затверджене головою Київської обласної державної адміністрації, від 24 травня 2017 р. № 281. URL: [https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjlmLGo4ITaAhWGDYwKHdirDYUQFghHMAQ&url=http%3A%2F%2Fkoda.gov.ua%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F05%2F281\\_2017.doc&usq=AOvVaw01c6q9MJkauMszrk2Re0ax](https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewjlmLGo4ITaAhWGDYwKHdirDYUQFghHMAQ&url=http%3A%2F%2Fkoda.gov.ua%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F05%2F281_2017.doc&usq=AOvVaw01c6q9MJkauMszrk2Re0ax) (дата звернення: 25.03.2018).
5. Офіційний сайт Ірпінської міської ради. URL: <https://imr.gov.ua/prozore-misto/gromadski-obgovorennya>.
6. Квітка Я., Гусева К. Принцип відкритості та прозорість у діяльності поліції. Проблеми управління, адміністративного права, адміністративної діяльності правоохоронних органів. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2016. № 1. С. 164–173.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697–VII у редакції від 20 січня 2018 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/para32#n32> (дата звернення: 25.03.2018).
8. Гречанюк С., Мазурик С. Реалізація принципу гласності в діяльності органів прокуратури. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 4. С. 52–59.
9. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229–XII, у редакції від 28 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12/para017#o17> (дата звернення: 25.03.2018).
10. Про Військову службу правопорядку у Збройних силах України: Закон України від 7 березня 2002 р. № 3099–III, у редакції від 28 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3099-14/para0193#o193> (дата звернення: 25.03.2018).



11. Ринажевський Б. Взаємодія військової служби правопорядку в Збройних силах України з органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 3 (15). С. 87–93.

12. Організаційно-методичні вказівки з питань реалізації державної антикорупційної політики в діяльності Міністерства оборони України та Збройних сил України у 2017 р., затверджені міністром оборони України, від 30 грудня 2016 р. URL: [[http://www.mil.gov.ua/content/corruption/anticor\\_tips\\_2017.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/corruption/anticor_tips_2017.pdf)] (дата звернення: 22.03.2018).

13. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698–VII, у редакції від 5 січня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/paran312#n312> (дата звернення: 25.03.2018).

УДК 342.9

ФЕНИЧ Я.В.

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ГРОМАДЯНСТВО В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ СПІЛЬНОТИ

Дана стаття присвячена аналізу стану імплементації міжнародно-правових норм до законодавства України про громадянство, що становить нормативну основу адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство. Зважаючи на активну інтеграцію України до європейської спільноти, визначені основні напрями реформування законодавства про громадянство, що, у свою чергу, сприятиме вдосконаленню адміністративно-правового механізму забезпечення права на громадянство в Україні.

**Ключові слова:** громадянство, право на громадянство, адміністративно-правовий механізм, імплементація правових норм, гармонізація законодавства.

Данная статья посвящена анализу состояния имплементации международно-правовых норм в законодательство Украины о гражданстве, что составляет нормативную основу административно-правового механизма обеспечения права на гражданство. Учитывая активный процесс интеграции Украины в европейское сообщество, определены основные направления реформирования законодательства о гражданстве, что, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию административно-правового механизма обеспечения права на гражданство в Украине.

**Ключевые слова:** гражданство, право на гражданство, административно-правовой механизм, имплементация правовых норм, гармонизация законодательства.

The article thesis deals with the implementation of the international legal norms to the legislation of Ukraine in citizenship which is the normative basis of the administrative and legal mechanism for ensuring the right to citizenship. In view of the active integration of Ukraine in to the European community the main directions of reforming the legislation on citizenship are identified, which in turn will be reflected in the improvement of the administrative and legal mechanism for ensuring the right to citizenship in Ukraine.

**Key words:** citizenship, right to citizenship, administrative and legal mechanism, implementation of legal norms, harmonization of legislation.