

ТЕРЕХОВ В. Ю.,
кандидат юридичних наук,
адвокат

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.47>

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У статті запропоновано сучасне бачення засад незалежності правоохоронних органів через реалізацію заходів протидії неправомірному тиску та втручання в роботу. Досліджено специфіку дотримання принципу гласності та пошук оптимального балансу меж інформаційної прозорості як форми забезпечення незалежності у правоохоронній системі.

На сучасному етапі в правоохоронній сфері (особливо антикорупційного спрямування) прослідковуються наступні прояви тиску та спротиву роботі інституцій: перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника; фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство; використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необґрунтованих рішень для реалізації завдань із неможливості притягнення до відповідальності винних осіб; внесення законопроектів на розгляд Верховної Ради України, які дезорганізують роботу; визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються; залучення окремих осіб політичного, медійного впливу для прикриття незаконної діяльності; зміна керівництва правоохоронного відомства політичним, медійним або квазіправовим способом; створення штучних адміністративно-політичних перешкод для призначення новообраного керівника правоохоронного відомства, в тому числі умисне дезрегламентування положення про призначення керівника; зміна статусу, повноважень, підпорядкування правоохоронного органу, його підрозділів для усунення, зменшення обсягу його незалежності в системі апарату влади; політизація правоохоронного відомства шляхом безпосереднього чи опосередкованого залучення до сфери його управління певних політичних сил; (11) медійне замовчування реальних фактів (результатів) діяльності та висвітлення неправдивих, недостовірних відомостей про роботу відомства тощо.

«Медіакомпетентність» стосується інформаційно-комунікативної роботи, а у зв'язку із тим, що інформаційний статус службових осіб правоохоронних органів відрізняється залежно від посади, рівень такої медійності має бути відповідним.

Ключові слова: правоохоронні органи, перешкодження, втручання незаконний вплив, незалежність правоохоронної інституції, критика.

Terekhov V. Yu., Legal features of ensuring the independence of law enforcement agencies

In this article is defined a modern vision of the principles of independence of law enforcement agencies through the implementation of measures to counter undue pressure and interference in work. Also, is studied the specifics of compliance with transparency and the search for an optimal balance of the limits of information transparency.



Today, in law enforcement practice (especially the anti-corruption direction), the following manifestations of institutional resistance are noted: redistribution of cases under investigation to other divisions without the knowledge of the head; fabricating evidence of the participation of the representative, management of the law enforcement agency in the implementation of criminal schemes, frauds, committing socially harmful acts of corruption, which create an unfavorable national image of the agency; using the powers of other authorities, as well as judges, by making frankly cynical, unfounded decisions for the implementation of tasks due to the impossibility of bringing guilty persons to justice; introduction of draft laws for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, which disorganize the work of law enforcement agencies; recognition of certain provisions of the criminal law as unconstitutional, as a result of which the proceedings to prosecute the guilty are closed; involvement of individuals with political and media influence to cover up illegal activities; changing the leadership of a law enforcement agency by political, media or quasi-legal means; creation of artificial administrative and political obstacles for the appointment of the newly elected head of the law enforcement agency, including deliberate deregulation of the provision on the appointment of the head; changing the status, powers, subordination of the law enforcement body, its subdivisions to eliminate, reduce the scope of its independence in the system of the government apparatus; politicization of the law enforcement agency through the direct or indirect involvement of certain political forces in the sphere of its management; media suppression of real facts (results) of activity and coverage of false, unreliable information about the department's work, etc.

«Mediacompetence» refers to information and communication work, and due to the fact that the informational status of law enforcement officials differs depending on the position, the level of such media competence should be appropriate.

Key words: law enforcement agencies, obstruction, interference, illegal influence, independence of law enforcement institution, criticism.

Вступ. Робота сучасної правоохоронної системи перебуває під постійною увагою суспільства, ЗМІ та інших зацікавлених осіб. В даному контексті, досить часто спостерігаються явища втручання та тиску на правоохоронців та очільників органів. Мотиви таких вчинків в більшості випадків корисливі та переслідують особисті інтереси, а тому потребують належного реагування. Зазначені факти дестабілізують управлінські процеси підривають мобільність суб'єктів правопорядку та загалом зменшують довіру суспільства до правоохоронних органів.

З іншого боку, здорова критика правоохоронної діяльності є елементом розвитку демократичних процесів у суспільстві. Всебічне та об'єктивне висвітлення корупційних проявів, службових зловживань забезпечує недопущення узурпації влади, зміцнює дисципліну та законність в правоохоронній інфраструктурі.

Постановка завдання. Підвищення актуальності зазначеної тематики на доктринальному рівні в Україні супроводжується, в основному, двома чинниками: по-перше, закономірним розвитком вітчизняної правової системи, посиленням інтеграції європейської правової традиції; по-друге, збільшенням масштабу необгрунтованого тиску на правоохоронні органи у зв'язку з їх діяльністю, що набуває системного характеру.

Відсутність комплексних праць, присвячених пошуку меж законного контролю та втручання в роботу правоохоронних органів, а також протидію необгрунтованому тиску засобами адміністративного права обумовлює необхідність внесення доробку до зазначеного об'єкта наукового пізнання. В поодиноких випадках вченими-правниками розкриваються методи досягнення балансу між публічними та приватними інтересами. Пошук механізмів забезпечення незалежності правоохоронних органів в умовах посилення громадського контролю та медійної уваги є запорукою демократичного розвитку системи правопорядку.



Мета статті полягає у з'ясуванні інформаційно-правових засад забезпечення незалежності правоохоронних органів.

Результати дослідження. Незалежність правоохоронних органів є принципом, який міститься в законодавчому регулюванні їх діяльності. Зміст феномену незалежність, автономія передбачає неможливість втручання в роботу. Втім, діяльність правоохоронців може піддаватися інформаційному впливу. Застосування обмежень публічності має бути законним та адекватним, що слугуватиме наступним засобом досягнення балансу у втручанні та контролі за діяльністю органів правопорядку. Утвердження незалежності та реалізація політики гласності – це процедури управлінського механізму, які супроводжують одна одну.

Відмічається, що на сучасному етапі в практичній діяльності правоохоронних відомств, керівництвом відмічаються наступні прояви інституційного тиску:

– перерозподіл справ, які перебувають у розслідуванні іншим підрозділам без відома керівника;

– фабрикування доказів участі представника, керівництва правоохоронного органу у реалізації злочинних схем, махінацій, вчиненні суспільно шкідливих корупційних діянь, що створюють несприятливе загально-національне уявлення про відомство;

– використання повноважень інших владних суб'єктів, а також суддів шляхом прийняття відверто цинічних, необґрунтованих рішень для реалізації завдань із неможливості притягнення до відповідальності винних осіб;

– внесення законопроектів, які дезорганізують роботу правоохоронних органів;

– визнання неконституційними окремих положень кримінального закону, в результаті чого провадження щодо притягнення до відповідальності винних закриваються. Наприклад, рішенням Конституційного суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України, визнано неконституційними окремі положення кримінального та антикорупційного законодавства, в результаті чого Національним антикорупційним бюро України, Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою, антикорупційним судом закрито провадження по розслідуванню незаконного збагачення [10].

Терещук Г.А. вірно відмічає, що пошук балансу меж допустимої поінформованості, прозорості та транспарентності є квінтесенцією інформаційно-правової політики в правоохоронних органах. Обізнаність громадськості про роботу правоохоронних органів – запорука довіри до них, що є надважливим державницьким завданням в умовах реформаційних процесів [13, с. 16-17]. Вчена приходиться до висновку, що обмеження транспарентності правоохоронної діяльності необхідно розглядати як законне нерозголошення, заборона поширення, публікації чи поінформування про відомості системи та функціонування правоохоронних органів, обмеження їх в публічному обігу, що впливає із необхідності забезпечення ефективності правоохоронної діяльності, захисту громадян, громадської безпеки та публічного інтересу держави [13, с. 26].

Конституційний Суд України зауважує, що конституційні обмеження інформаційних прав не слід розцінювати в буквальному формалізованому розумінні. Легітимна мета такого обмеження, що має бути пропорційно більшою тим обмеженням, які зазнає приватна особи та супроводжуватися належною повагою до прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві [11].

Окрім легітимної мети обмежень у доступі до публічної правоохоронної інформації є *реальність* шкоди, яка може бути завдана таким обмеженням. У посібнику «Доступ до публічної інформації» чітко зазначається, що між наданням доступу до інформації та завданням шкоди захищеному інтересу повинен існувати прямий причинно-наслідковий зв'язок. Якщо правоохоронний орган керується цим правилом він повинен пояснити, яким чином розголошення інформації призведе до завдання шкоди, тобто яким чином надання доступу до інформації («причина») може виступити причиною завдання шкоди захищеному охоронюваному законом інтересу («наслідок») [2, с. 65].



Наприклад, пошук балансу меж допустимої критики публічних осіб, а також реагування на недобропорядну та неправдиву критику є одним із ключових напрямків стратегії управління в органах прокуратури, що досягається за допомогою системи адміністративно-правового забезпечення [1, с. 56-63].

Працівники правоохоронних органів є публічними особами, які наділені владними повноваженнями, а тому в демократичному суспільстві вони обтяжені додатковими обов'язками, що, в свою чергу, збільшує обсяг допустимої критики щодо них. Слід погодитись із Д. Пономаренко, що межі прийнятої критики державних службовців можуть бути ширшими, це передбачає критику як прокурора, так і інших учасників кримінального та публічного процесу [6].

Органи прокуратури, як суб'єкти правоохоронної координаційної роботи у процесі інформаційної відкритості повинні шукати розумний баланс публічних інтересів та основоположних прав людини щодо розголошення соціальних подробиць, що підтверджується офіційною позицією Ради Європи: «Органи прокуратури повинні запровадити найбільш прозорий та відкритий підхід до роботи, при цьому в повній мірі дотримуючись своїх обов'язків та зберігати конфіденційність [12]». З даного приводу засобом досягнення балансу є врегулювання феномену «медіакомпетенційності». На наш погляд, зазначений феномен охоплює сукупність повноважень, можливостей, обмежень інформаційного характеру відповідно до закону та правил етики, які стосуються певної публічної особи, реалізовувати принцип публічності, прозорості та дотримання конфіденційності.

Слід звернути увагу на думку Верховного Суду України, який вважає, що перевірка недостовірної інформації може здійснюватися на предмет з'ясування, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням [7]. Судом також зазначається, що у цивільних справах про приниження честі та гідності у разі доведеності обставин, на які посилається заявник, суд лише констатує факт, що поширена інформація є неправдивою, та спростовує її. При цьому тягар доказування недостовірності поширеної інформації покладається на заявника, який несе витрати, пов'язані з її спростуванням. Встановлення такого факту можливо лише у тому разі, коли особа, яка поширила недостовірну інформацію, невідома [7].

У міжнародній судовій практиці зустрічається тлумачення неправомірної критики в адресу працівників сфери правоохорони та правопорядку. Серед іншого йдеться про притягнення до відповідальності ЗМІ, як суб'єкта, так званої, «четвертої гілки влади», носія інформації для широкого кола аудиторії. У рішеннях Європейського суду з прав людини у справі «Барфод проти Данії», суд констатував наявність несправедливої критики, а відтак не знайшов порушення ст. 10 Конвенції, оскільки журналіст бездоказово поставив під сумнів компетентність і повноваження двох судових засідателів, «що, ймовірно, негативно позначилося б на їх репутації перед громадськістю» [3].

Загалом посадові особи повинні мати на увазі той факт, що при взаємодії із представниками ЗМІ держава реалізує права і свободи журналістів, в тому числі, шляхом покладення обов'язків на установи та організації, їхніх посадових осіб подавати об'єктивну інформацію про свою діяльність. Однак наявні окремі випадки створення конфліктних ситуацій самими представниками ЗМІ з метою отримання сенсаційного інтерв'ю та підвищення своїх рейтингів тощо [9, с. 17].

На додаток слід відмітити, що реальна оцінка умов незалежності виконання правоохоронних завдань – це не тільки відсутність тиску та впливу з боку інших осіб, а й внутрішньо психологічна впевненість у тому, що сама правоохоронна діяльність є соціально необхідною, значущою для суспільства. Здоровий психологічний корпоративний клімат є невід'ємною складовою незалежності та впевненості у правильній поведінці.

Дія правила максимальної відкритості має бути дотримана. Як вбачається у вітчизняних реаліях, не зовсім відповідає останньому положенню нормативне забезпечення інформаційної роботи в правоохоронних органах України. Так, в органах прокуратури аналогічним чином викладено правила прозорості: «...прокурор не має права відмовляти фізичним чи юридичним особам у своєчасному наданні повної і достовірної інформації довідкового



характеру, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання [4]». Відомостями довідкового характеру є лише окрема частина усієї публічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів обвинувачення.

Отже, системне неправильне тлумачення принципу прозорості не може забезпечувати адекватний баланс між цивільним, громадським контролем за діяльністю правоохоронних органів та втручання в їх роботу. Явище має бути врегульоване, в першу чергу, на законодавчому рівні та надавати рівну можливість громадськості ознайомлюватися із відомостями, які містяться в обігу в органах правоохорони та правопорядку.

Критичні зауваження не впливають на незалежність та мають місце, якщо їх зміст відповідає певним критеріям. Наприклад, відповідно до Рекомендації Ради Європи № R (2002)2 «Про доступ до офіційних документів» від 21 лютого 2002 року, такими можуть бути ознаки:

- рівності (рівний доступ до офіційних документів всім громадянам);
- адекватності (дозволяє сформулювати об'єктивне бачення та критичні погляди про діяльність органів, які керують суспільством);
- антикорупційне призначення (попередження та висвітлення корупційних проявів);
- легітимності (усвідомленість призначення місії публічного адміністрування для загального блага суспільства) [8].

Соціально-психологічний клімат в середовищі правоохоронної діяльності – це важлива сторона колективних взаємовідносин, значення його недооцінено в системі кадрової діяльності і відповідного нормативного забезпечення.

Сукупність певних психологічних умов може виявляти різну здатність впливу на психологічний стан та самопочуття, в результаті чого співробітник може бути підданий різним формам прояву тиску. Якщо психологічний клімат сприятливий – наслідки мінімальні.

Загалом, професійна робота в правоохоронних органах характеризується наступними ознаками психологічної природи: по-перше, владний характер повноважень працівників, який потребує високих моральних якостей; по-друге, значне навантаження та фактично ненормований робочий день, що потребує неабиякої нервово-психічної стійкості та витривалості; по-третє, різноманітність виконуваних функцій, що потребує високих розумових здібностей та ділових якостей [5, с. 8-9].

Слід враховувати також екстримальні професійні чинників, які несуть ризики впливу (тиску) на діяльність працівників правоохоронних органів:

- великий обсяг та складність щоденних завдань, що супроводжуються перебуванням в частих конфліктних ситуаціях із суб'єктами девіантної поведінки;
- наявність активної протидії зацікавлених осіб, які часто ігнорують правові норми;
- ненормований робочий час, розвиток психологічної напруженості;
- необхідність (імовірність) застосування вогнепальної зброї та психологічні розлади на наслідками такої поведінки.

За даних обставин, наприклад, працівники органів прокуратури повинні мати гарне фізичне та психічне здоров'я (тобто бути витривалими до значних психофізичних навантажень), високу працездатність, високий рівень нервово-психічної, емоційно-вольової стійкості, що слід розглядати як один з найважливіших чинників їхньої професійної придатності [5, с. 8-9].

Висновки. Забезпечення незалежності від протиправного тиску можливо досягти шляхом реалізації: принципу законності застосування обмежень при наданні доступу до правоохоронних відомостей та інформацію про роботу правоохоронного органу, зокрема дотримання «трискладового тесту»; здорової політики допустимої критики правоохоронної діяльності; реальності відповідальності за перешкодження законній діяльності правоохоронців; заходів протидії необґрунтованим, неправдивим висловлюванням в адресу правоохоронної інституції на системному рівні; роботи по психологічній підготовці та створенню сприятливих корпоративних умов професійного зростання службовців правоохорони.

З урахуванням аналізу політико-правових систем інших держав авторитарного устрою, зроблено висновок про відсутність у них громадської участі в управлінні право-



охоронними органами, що пов'язано із виключеним правом на це політичного керівництва. В таких державах, де правоохоронна функція є інструментом задоволення потреб влади, перевищення службових повноважень працівниками силових відомства і навіть вчинення ними злочинів відносно своїх громадян є допустимим та безкарним феноменом. Зазначений правоохоронний стрій не має ні правового, ні соціального, ні економічного майбутнього.

Список використаних джерел:

1. Баранець О. Реагування на критику на адресу органів прокуратури в умовах її реформування. *Право.юа*. Вип. 3. 2018. URL: <http://pravo.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/archive/Pravo-ua-2018-3/Pravo-ua-2018-3.pdf> (дата звернення 02.07.2022).
2. Головенко Р. Б., Котляр Д. М., Слизьконіс Д. М. Доступ до публічної інформації: посібник із застосування «трискладового тесту». Київ. 2014. – 152 с.
3. Дело «Барфод против Дании»: Постановление суда по жалобе № 11508/85. 2005. URL: <https://cedem.org.ua/library/sprava-barfod-proty-daniyi-2> (дата звернення 01.07.2022).
4. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів : Кодекс, Генеральна прокуратура України від 27.04.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001900-17> (дата звернення 01.07.2022).
5. Методичні рекомендації щодо використання окремих психологічних знань та прийомів для підвищення ефективності кадрової роботи в органах прокуратури : рекомендації Генеральної прокуратури України від 10 серп. 2017 р. 44 с.
6. Пономаренко Д. Питання процесуальної критики сторони обвинувачення в аспекті ПАЕ та практики ЄСПЛ. *Unba.org.ua*: веб-сайт. URL: <https://unba.org.ua/publications/print/5021-pitannya-procesual-noi-kritiki-storoni-obvinuvachennya-v-aspekti-pae-ta-praktiki-espl.html> (дата звернення 05.05.2022).
7. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : Постанова Верховного суду України від 27.02.2009 № 1. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/v_001700 (дата звернення 01.07.2022).
8. Про доступ до офіційних документів : Рекомендації Рада Європи від 21.02.2002 № R(2002)2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_a33 (дата звернення 01.07.2022).
9. Рекомендації щодо взаємодії органів прокуратури із засобами масової інформації: схвалено рішенням науково-методичної ради Генеральної прокуратури України (протокол № 5 від 26 червня 2017 року). 25 с.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України „Про запобігання корупції“, Кримінального кодексу України : Рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v013p710-20> (дата звернення 01.07.2022).
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України : Рішення Конституційного суду України від 20.01.2012 № 2-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12> (дата звернення 01.07.2022).
12. CJ-S-PR (2011) RAP 4. Щодо ролі прокуратури поза межами кримінально-правової сфери: проект звіту Рада Європи про зустріч від 7-8 грудня 2011 року. Страсбург. 2011. URL : https://www.gp.gov.ua/ua/cmo.html?_m=publications&_t=rec&id=101556 (дата звернення 01.07.2022).
13. Терещук Г. А. Концептуальні засади адміністративно-правового забезпечення реалізації принципу транспарентності в діяльності органів публічної адміністрації України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд юрид. наук 12.00.07 / Західноукраїнський національний університет Міністерства освіти і науки України. Тернопіль, 2021. 22 с.

