

ТЕРЕХОВ В. Ю.,
кандидат юридичних наук,
адвокат

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.27>

ПІДВИЩЕННЯ ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВЦІВ ОРГАНІВ ПРАВОПОРЯДКУ

У статті досліджуються засади удосконалення реалізації принципу правоохоронної прозорості, а також сервісних процесів як напрямів підвищення та утвердження законності в діяльності посадовців органів правопорядку.

Дотримання та удосконалення засад прозорості як на індивідуальному, так і на відомчому рівнях нерозривно пов'язано із феноменом законності. Незважаючи на дію принципу відкритості публічної інформації, за своєю юридичною природою правоохоронні відомості мають суттєві обмеження в обігу, а тому їх поширення вимагає дотримання вимог конфіденційності.

Правоохоронна прозорість стимулює розвиток клімату законності, адже: діє громадський контроль; забезпечується пряма комунікація із представниками ЗМІ та громадським суспільством щодо окремих рішень та дій правоохоронців, а також результатів їх роботи; реалізується можливість забезпечити роз'яснення щодо дискусійних рішень; піддаються обговоренню майбутні рішення; об'єктом публічного контролю є дотримання режиму законності правоохоронців.

Дотримання закону про нерозголошення та втілення прозорості – це складне завдання, яке лежить, більшою мірою, на особах, які займають адміністративні посади в органах правопорядку.

Підвищення законності правоохоронної діяльності шляхом удосконалення сервісного підходу полягає в: соціальній орієнтації концепції «правоохоронного сервісу», що має на меті задоволення потреб та інтересів у сфері порядку та безпеки; властивості послуги бути оціненою, що підвищує вимоги до її якості, а отже, законності; наявності додаткового джерела нормативного регулювання дій та рішень, які охоплюються правоохоронними завданнями; підвищенні довіри до інституції правопорядку, що проявляється в зменшенні соціально-юридичного та інформаційного тиску на дії, рішення посадових осіб з мотивів їх неправомірності.

Обізнаність із рекомендаціями, настановами авторитетних європейських установ та із рішеннями Європейського суду з прав людини створює правові передумови прийняття законних правоохоронних рішень.

Ключові слова: правоохоронні органи, прозорість, сервісний підхід, поліцейські послуги, Національна поліція України, органи прокуратури, публічний контроль.

Terekhov V. Yu. Increasing legality in the law enforcement

In this article is examined the principles of improving the implementation of the principle of law enforcement transparency, as well as service processes as ways of increasing and establishing legality in the activities of law enforcement officials.

Observance and improvement of transparency principles both at the individual and at the departmental level are inextricably linked with the phenomenon of legality. Despite the effect of the principle of openness of public information, by its legal nature, law enforcement information has significant restrictions on



circulation, and therefore its distribution requires compliance with confidentiality requirements.

Law enforcement transparency stimulates the development of a climate of legality, because: there is public control works; direct communication with representatives of mass media and civil society is provided regarding individual decisions and actions of law enforcement officers, as well as the results of their work; the opportunity to provide clarification regarding debatable decisions is realized; future decisions are subject to discussion; the object of public control is compliance with the law enforcement regime.

Adhering to non-disclosure laws and implementing transparency is a complex task that rests, to a greater extent, on those who hold administrative positions in law enforcement agencies.

Increasing the legality of law enforcement activities by improving the service approach consists in: social orientation of the concept of "law enforcement service" aimed at satisfying needs and interests in the sphere of order and security; the property of the service to be evaluated, which increases the requirements for its quality, and therefore, legality; the presence of an additional source of regulatory regulation of actions and decisions covered by law enforcement tasks; increasing trust in the institution of law and order, which is manifested in the reduction of socio-legal and informational pressure on the actions and decisions of officials due to their illegality.

Knowledge of recommendations, instructions of authoritative European institutions and decisions of the European Court of Human Rights creates legal prerequisites for making legal law enforcement decisions.

Key words: law enforcement agencies, transparency, service approach, police services, National Police of Ukraine, prosecutor's office, public control.

Вступ. Сучасний погляд на проблему законності висвітлений у різноманітних ракурсах правової доктрини. Зазначене питання залишається постійно актуальним в силу динамічного розвитку суспільно-правових відносин та євроінтеграційних процесів.

Постановка завдання. Пошук інструментів та засобів дотримання законності в діяльності посадових осіб правоохоронних органів має особливу природу. Правоохоронці наділені дискреційними повноваженнями, а обмеження прав характеризується тонкою межею між перевищенням влади та необхідним втручанням в демократичному суспільстві. Оцінка правомірності дій при проведенні адміністративних та кримінально-процесуальних заходів передбачає індивідуальний підхід. Втім, адміністративно-правова наука здатна запропонувати універсальні засоби, які створюють умови для підвищення загальної законності органів правопорядку. Розвиток транспарентності та переорієнтування на сервісний підхід повинні, на наш погляд, розглядатися як ключові стратегії в даному напрямку.

Мета статті полягає у дослідженні напрямів підвищення та утвердження законності в діяльності посадовців органів правопорядку шляхом удосконалення реалізації принципів правоохоронної прозорості та сервісних процесів.

Результати дослідження

Слід відмітити, що переосмислення ролі прозорості як засобу досягнення законності вже відбулось у вітчизняному суспільстві. Останнім часом все більше уваги приділяється розвитку правоохоронних органів в дусі підзвітності, підконтрольності. Нове бачення реформ системи спостерігається через призму соціального діалогу. В минуле швидкими темпами відходять системи показників, поборів та самоуправства. Підвищення фаховості сприяє не тільки ефективній роботі працівників правоохоронних органів, а й зміцнює знання положень нормативних актів, їх трактування в дусі верховенства права.

Розвиток правового регулювання правоохоронного сервісу прослідковується досить давно, втім найбільш вагомими є положення нормативно-стратегічного характеру, які про-



стимулювали широкі інституційні зміни. Не спроста філософія сервісного підходу до правоохоронних функцій інтегрована в Закон України «Про Національну поліцію», згідно зі ст. 2 якого завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [10].

В адміністративному праві публічно-сервісну діяльність поліції розуміють як діяльність з обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації – органами внутрішніх справ [1, с. 3]. Т. І. Гудзь підкреслює, що важливим аспектом реалізації Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ має стати демілітаризація МВС та перехід до виконання соціально-сервісних функцій правоохоронними органами з метою розв'язання проблем населення [3, с. 163]. Поліцейською послугою Я. П. Павлович-Сенета називає визначену законодавством публічно-владну діяльність органу поліції, що пов'язана з реалізацією прав та свобод людини і громадянина, публічних інтересів суспільства та держави, що спрямовані на запобігання, профілактику і боротьбу зі злочинністю, охороною публічного порядку і громадської безпеки [8, с. 39]. Сам контекст взаємодії в дусі надання послуги передбачає її якість, так як послуга має властивість бути оціненою. Правоохоронна послуга – це новий формат виконання обов'язків органів правопорядку, що орієнтується на клієнта. Відносини взаємодії органів правопорядку із приватними особами у формі надання послуги набуває соціальної цінності.

Ряшко О.В. відмічає, що законність може служити як ідеям прогресу, так і регресу, задовольняти потреби тих чи інших суб'єктів права або, навпаки, бути спрямованою проти їхніх цілей та інтересів [14, с. 60]. Направленість законних дій проти волі окремих осіб не позбавляє соціальної цінності правоохоронної функції (наприклад, здійснення процесуальних заходів щодо затримання злочинця), оскільки слугує універсальним благом та дзеркальною послугою для інших учасників відносин (попередження та припинення протиправного посягання на права та інтереси об'єкта захисту). Але в будь-якому випадку, спрямованість правоохоронних результатів на задоволення суспільних потреб має відбуватися в рамках та межах законності. Чи є суспільно-корисною діяльність яка не є послугою? Питання риторичне, натомість сервісний підхід відображає призначення держави в особі правоохоронних органів її суті – служіння суспільству у сфері забезпечення правопорядку.

Певний контекст правоохоронної послуги надано законодавством. Регламентація опису, змісту та підстави надання – додаткова нормативна площадка, яка легітимізує роботу посадовців. Класичне розуміння запропоновано Законом України «Про адміністративні послуги», де адміністративну послугу визначено як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону [9]. Важливо відмітити, що зазначений Закон обмежує дію на певні функції правоохоронних органів як дізнання, досудове слідство, оперативно-розшукову діяльність [9]. Такий підхід очевидний, виходячи з того, що питання досудового розслідування регламентуються іншими нормативними актами, зокрема, Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність», Кримінальним процесуальним кодексом та ін.

Слід погодитись із думкою О. Циганова про те, що суб'єктами правовідносин щодо надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності виступають конкретні учасники вказаних відносин, що є носіями, передбачених відповідними адміністративно-правовими нормами, прав і обов'язків щодо надання або отримання таких послуг і здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [16, с. 134]. Отже, надання інших послуг, не передбачених законом, для конкретної інституції правоохорони забороняється, незважаючи на корисний посил.



Дотримання та удосконалення засад прозорості як на індивідуальному, так і на відомчому рівнях нерозривно пов'язано із феноменом законності. Незважаючи на дію принципу відкритості публічної інформації, за своєю юридичною природою правоохоронні відомості мають суттєві обмеження в обігу, а тому їх поширення вимагає дотримання вимог конфіденційності. Дотримання законності при поширенні публічних даних у сфері правоохорони пов'язано із обсягом компетенції, який закріплено в правовому статусі посадових осіб.

Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу, на думку О.А. Єрмака, – це сукупність прав і обов'язків, гарантій, закріплених за державними службовцями правоохоронних органів нормами адміністративного права, положеннями, посадовими інструкціями, статутами [5, с. 76]. Зміст адміністративно-правового статусу керівника органів внутрішніх справ характеризують найменування його посади, місце в службовій ієрархії, компетенція, функції, повноваження, які потребують нормативного вдосконалення [17, с. 448]. Саме нормативними актами передбачається обсяг публічності, який може або повинен бути втілений. Починаючи від рядового працівника, закінчуючи керівником категорії «А», вимоги до публічності пропорційно розширюються. Н.О. Армаш вважає, що керівник – це посадова особа, наділена адміністративною владою щодо очолюваного ним певного формально-організованого колективу, яка здійснює внутрішньо-організаційне управління ним [2, с. 35], а отже несе відповідальність за політику прозорості та публічності, дотримання принципів доступу до публічної правоохоронної інформації.

Чому так важливо забезпечити максимальну публічність у сфері правопорядку для забезпечення законності? У першу чергу тому, що загальнодоступність інформації про владні рішення обумовлює широкий їх дискус, зокрема, на предмет законності. Посадовці завжди намагатимуться приховувати свої рішення від загалу (або ж найбільш дискусійні), а завдання державно-правового механізму полягає у недопущенні цього. Таким чином спостерігається закономірність – чим більше інтересів торкається рішення, чим більше корупційних та інших чинників воно здатне породити – тим більш публічним повинні бути його результати.

Слід погодитись із Т.М. Тичиною, що управлінський персонал обслуговує складні механізми публічно-звітних відносин [15, с. 165]. На думку С. Зливка, правовий статус керівників правоохоронних органів повинен забезпечувати їм незалежність у прийнятті рішень, які пов'язані із його професійною діяльністю з метою досягнення поставлених перед конкретним правоохоронним органом, завдань [6, с. 101]. За незабезпечення обізнаності суспільства рішеннями службових осіб несуть відповідальність в тому числі керівники.

Керівники правоохоронних органів наділені особливим публічним статусом, який невід'ємним чином включає інформаційну правосуб'єктність. Це означає, що їх зв'язок із суспільством, громадою, групою людей є більш глибоким та стійким, аніж в службовців, які не обіймають адміністративних посад. Так, вірно відмічає Т.М. Тичина, керівник Національної поліції як працівник поліції відповідає за свою діяльність перед суспільством, має певне службове призначення, виступає у відносинах із населенням як професійний працівник, безпосередній представник державної влади, носій державно-владних повноважень [15, с. 165].

Дотримання вимог прозорості, як елемент забезпечення законності та ефективного управління у сфері правопорядку характерно для керівників регіональних прокуратур. У ч. 3 ст. 6 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що керівники обласних та окружних прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних [11].

Проведення публічного заслуховування передбачає аналіз проблем недотримання закону, в тому числі суб'єктами правопорядку. Слід погодитись із О. Пухкал, який вбачає, що найбільш реалістичними шляхами підвищення прозорості правоохоронної сфери видаються більш докладне й широкомасштабне висвітлення фактів корупції у силових структурах з метою формування обізнаності різних верств населення про найбільш "корупційні ділянки" в зазначеній сфері державного управління [13, с. 19].



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 [4, с. 109]. Завдяки такій формі публічності прояви фактів правопорушень з боку правоохоронців піддаються публічному обговоренню, вживаються заходи притягнення до відповідальності винних осіб.

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. Законопроектom № 4254 від 23.10.2020 «Про публічні консультації» передбачається важливий інструмент забезпечення прозорості як попередні публічні консультації, які проводяться з питань формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення, підготовки проєктів стратегічних та програмних документів (концепцій, стратегій, програм, планів заходів тощо), нормативно-правових актів для узгодження публічних та приватних інтересів [12]. Пунктом 1 статті 4 проєкту закону передбачено обов'язок з організації та проведення публічних консультацій суб'єктів владних повноважень, що забезпечують формування державної, регіональної політики, вирішення питання місцевого значення та/або є розробником проєкту акта [12]. Значення публічних консультацій в роботі має більш стратегічне значення, оскільки втручання в операційну діяльність суб'єкта розслідування заборонено. Тим не менш 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, забезпечується суспільна підтримка у дискусійних питаннях та проблемах, особливо це має значення у регіональному правоохоронному менеджменті; по-четверте, підвищують довіру до рішень керівника та його управлінської роботи.

Факультативним чинником, що демонструє єдність феноменів законності та прозорості є той факт, що керівник, на думку К.В. Меліхова, повинен володіти високим рівнем інтелекту для забезпечення прозорості влади в умовах інформаційної глобалізації [7, с. 86]. Слід додатки, що сучасні умови діяльності керівників правоохоронних органів диктують стандарти володіння іноземними мовами. Можна виділити наступні форми участі керівників у взаємодії із 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. Зазначена діяльність потребує обширних знань поліцейської роботи, опираючись на засади європейської правової традиції. Обізнаність із рекомендаціями, настановами авторитетних європейських установ та із рішеннями Європейського суду з прав людини створює правові передумови законності правоохоронних рішень.

Отже, підвищення законності правоохоронної діяльності шляхом удосконалення сервісного підходу полягає в: соціальній орієнтації концепції «правоохоронного сервісу», що має на меті задоволення потреб та інтересів у сфері порядку та безпеки; властивості послуги бути оціненою, що підвищує вимоги до її якості, а отже, законності; наявності додаткового джерела нормативного регулювання дій та рішень, які охоплюються правоохоронними завданнями; підвищенні довіри до інституції правопорядку, що проявляється в зменшенні соціально-юридичного та інформаційного тиску на дії, рішення посадових осіб з мотивів їх неправомірності.

Правоохоронна прозорість стимулює розвиток клімату законності, адже: діє громадський контроль; забезпечується пряма комунікація із представниками ЗМІ та громадським суспільством щодо окремих рішень та дій правоохоронців, а також результатів їх роботи; реалізується можливість забезпечити роз'яснення щодо дискусійних рішень; піддаються обговоренню майбутні рішення; об'єктом публічного контролю є дотримання режиму законності правоохоронців.



Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність Національної поліції / за ред. В. А. Кулікова. Київ, 2016. 230 с.
2. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади, адміністративно-правовий статус: навчальний посібник. Запоріжжя: ГУ "ЗІДМУ", 2006. 248 с.
3. Гудзь Т. І., Коломієць Ю. М. Реформа судових та правоохоронних органів України та її вплив на захист конституційного ладу. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна*. Серія «Право», 2017. Вип. 23. С. 161-164.
4. Дерзська В. Цивільний контроль за діяльністю органів Національної поліції України: поняття, суб'єкти, види та значення в забезпеченні законності. *Підприємство, господарство і право*. 2020. Вип. 11. С. 106-110.
5. Єрмак О.О. Адміністративно-правовий статус державного службовця правоохоронного органу. *Юридичний бюлетень*. 2021. Вип. 19. 2021. С. 75-79.
6. Зливко С. Керівник правоохоронного органу: концептуальні засади, питання теорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 2. С. 98-102.
7. Меліхов К. В. Особливості формування особистості керівника в умовах відкритості влади (на прикладі – керівника пресслужби облдержадміністрації). *Проблеми та перспективи формування національної гуманітарно-технічної еліти* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. : «Ідеї академіка Івана Зязюна у працях його учнів і соратників», 14-15 травня 2015 р. Харків : НТУ «ХПІ». 2015. С. 84-92.
8. Павлович-Сенета Я. П., Лепіш Н.Я. Поняття та характерні риси послуг, що надаються Національною поліцією в Україні: теоретико-правовий аспект. *The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права*. 2021. Вип. 86. С. 34-40.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17> (дата звернення: 08.08.2022).
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/580-19> (дата звернення: 08.08.2022).
11. Про прокуратуру : Закон України; Перелік від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18> (дата звернення: 08.08.2022).
12. Проект Закону про публічні консультації № 4254 від 23.10.2020 : опубліковано на веб-сайті Верховної Ради України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235 (дата звернення: 01.05.2022).
13. Пухкал О. Прозорість як важливий чинник модернізації державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. № 1. С. 13-22.
14. Ряшко О. В. Теоретико-філософські засади дотримання законності правоохоронними органами. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. Вип. (3-4). С. 57-64.
15. Тичина, Д.М.; Найдюк, Ю.М. Роль та значення керівника в діяльності органів і підрозділів Національної поліції України. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. Вип. 4. С. 164–171.
16. Циганов О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері правоохорони. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. Вип. 8. С. 130-134.
17. Яценко С. Л. Адміністративно-правовий статус керівника в органах внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. Вип. 2. С. 442–449. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09jslvcu.pdf> (дата звернення: 10.08.2022).

