

**УДК 340.143+351.74**

**Наливайко Л.Р.**  
завідувач кафедри загальноправових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ,  
Віце-президент Асоціації українських правників,  
доктор юридичних наук, професор

## **ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Сучасне суспільство не може ефективно функціонувати та розвиватися поза державою, незалежно від її цілеспрямованого впливу на формування фундаментальних суспільних відносин. Розбудова в Україні громадянського суспільства, курс на становлення і зміцнення правової держави вимагають нових підходів до професійної підготовки співробітників поліції й потребують переорієнтації силової діяльності на встановлення партнерських стосунків із громадянами, налагодження для них системи консультативної допомоги.

Одним із ключових чинників інтеграції України до світової спільноти є створення надійної системи захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення комплексної протидії організованій злочинності та тероризму, а також приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів.

Вказані тенденції актуалізуються як у політико-правовому аспекті, так і у філософському, соціологічному, антропологічному та інших контекстах.

Проблеми відкритості та прозорості діяльності органів влади досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: С. Авак'ян, В. Авер'янов, О. Андрійко, Е. Афонін, Ю. Барабаш, Т. Блентон, Дж. Бохман, В. Бринцев, С. Вітвіцький, Ю. Габермас, Р. Даль, А. Джагарян, В. Гаращук, Н. Гудима, Б. Ебзесєв, М. Івонін, В. Кабишев, С. Ківалов, Дж. Кін, А. Колодій, В. Комаровський, О. Крет, О. Кутафін, В. Лучін, П. Манченко, О. Овсяннікова, О. Петришин, Г. Пизіна, П. Рабінович, О. Суший, В. Тацій, Ю. Тихомиров, Д. Хамфрі, В. Шаповал, Н. Шаптала та ін.

В умовах євроінтеграційного та модернізаційного процесів подальшим вектором розвитку в Україні правової держави та відкритого суспільства є створення системи соціального партнерства між Національною поліцією та інститутами громадянського суспільства. Оптимальні можливості для результативної взаємодії громадськості та поліції, збалансованості їх відносин складаються у державах з демократичним режимом, що, у свою чергу, передбачає функціонування її органів на засадах принципу відкритості та прозорості.

Сьогодні юристи-теоретики та практики як в Україні, так і поза її межами активно оперують поняттями «відкритість» та «прозорість», які отримали нормативне закріплення й на законодавчому рівні. Так, Конституція України [1] не містить норм, які б чітко закріплювали принцип відкритості та прозорості, проте вони можуть бути виведені із низки конституційних положень, зокрема, зі ст. 57, ч. 1 ст. 84, ч.ч. 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129 та інші, що становлять нормативні засади для визначення їх змісту і сутності. Прозорість та відкритість діяльності органів публічної влади визначено Законами України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 1) від 13 січня 2011 р. [2]; «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 3) від 10 лютого 2010 р. [3]; «Про Конституційний Суд України» (ст. 4) від 16 жовтня 1996 р. [4]; «Про судоустрій і статус суддів» (ст. 11) від 07 липня 2011 р. [5]; «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3) від 27 лютого 2014 р. [6]; «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 4) від 07 червня 2001 р. [7] та ін.

Важливою гарантією відкритості та прозорості діяльності поліції стало законодавче закріплення цього принципу у Законі України «Про Національну поліцію» (ст. 9) від 02 липня 2015 р. [8], що визначає правові засади організації та діяльності поліції України, статус поліцейських, а також порядок проходження служби в поліції. Закон підготовлено відповідно до міжнародних стандартів у сфері поліцейської діяльності, зокрема: Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 р. [9];

Декларації про поліцію від 08 травня 1979 р. [10]; Європейського кодексу поліцейської етики від 19 вересня 2001 р. [11] та ін.

Вказані документи встановлюють основні засади прозорості та відкритості діяльності поліції та передбачають, що: законодавство про поліцію повинно бути доступним для громадськості, достатньо зрозумілими і точним, та, за необхідності, супроводжуватися чіткими підзаконним регулюванням, яке також повинно бути доступним для громадськості і зрозумілим; поліцейські організації повинні бути готові надати об'єктивну інформацію про свою діяльність громадськості без розкриття конфіденційної інформації; відомості конфіденційного характеру зберігаються у таємниці, якщо виконання обов'язків або вимоги правосуддя не вимагають іншого; професійні керівні принципи для зв'язків зі ЗМІ повинні бути встановлені; поліція у своїй діяльності повинна завжди пам'ятати про основоположні права кожного, такі як свобода думки, совісті, релігії, висловлення поглядів, мирні зібрання, пересування і безперешкодне користування своїм майном; поліція повинна забезпечувати необхідну підтримку, допомогу та інформацію для жертв злочинів без будь-якої дискримінації; збирання, зберігання і використання персональних даних поліцією повинно здійснюватися відповідно до міжнародних принципів захисту даних і, зокрема, повинно бути обмежене в обсязі, необхідному для досягнення правових, легітимних і конкретних цілей.

Загалом можна констатувати, що законодавче забезпеченням принципу відкритості та прозорості підвищується, особливо останніми роками, проте потребує удосконалення механізм його реалізації. Разом із тим, ці терміни неоднаково трактуються у науковій літературі та відсутні положення щодо їх визначення, а тим більше розмежування на законодавчому рівні.

У доктринальних джерелах поняття відкритості та прозорості діяльності органів державної влади розглядаються, переважно, як структурні рівні їх транспарентності, за якими визначається ефективність реалізації владою своїх функціональних повноважень. На думку Е. Афоніна та О. Сушия поняття «транспарентність» змістовно поєднало у собі як «прозорість», так і

«відкритість». Ці терміни застосовуються як рівнозначні та вживаються поряд із поняттями «гласність» та «публічність» [12, с. 7-9]. С. Сергеев зауважує, що прозорість найчастіше розуміється як «прозорість» чи «відкритість» влади [13, с. 80]. На думку Л. Валітової, терміни «відкритість», «гласність», «публічність», переважно, виступають в якості елементів прозорості. Відкритість, гласність і публічність – засоби, що забезпечують доступність тієї чи іншої інформації [14, с. 344]. О. Крет трактує прозорість державної влади як відкритість, прозорість, гласність, публічність та підзвітність процесу формування, розвитку і функціонування органів державної влади різного рівня й процесу прийняття ними рішень, де: прозорість – технологічна, а відкритість – інституційна характеристики прозорості [15, с. 7]. Таким чином, відкритість та прозорість діяльності органів публічної влади – елементи їх прозорості, що вважається фундаментальною ознакою публічної влади, змістом якої є двосторонній політичний взаємозв'язок між останньою та громадянським суспільством. Прозорість – стратегічний чинник демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їх свідомості та політичної культури, результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу. Сутність поняття «прозорість» визначає поінформованість громадян щодо прийняття політичних рішень, інформаційну відкритість соціальних, економічних та політичних процесів тощо.

Відкритість та прозорість є стратегічними елементами формування якісної взаємодії між громадськістю та поліцією. Принциповим питанням є чітке розуміння відкритості та прозорості як структурних рівнів прозорості діяльності Національної поліції України.

«Відкрита держава» передбачає прозорість функціонування державних структур, можливість суспільства контролювати прийняття та виконання важливих державних рішень. Концепція відкритої держави орієнтована на пошук політико-юридичних складових відкритої, прозорої, публічної й ефективної організації влади, що тісно пов'язана із громадянським

суспільством [16, с. 118-119]. Відкритість діяльності Національної поліції дозволяє громадянам отримати адекватне уявлення та сформувані критичне судження про функціонування її представників на засадах демократичності.

Відкритість влади, як і суспільства, – це такий стан, що найбільшою мірою проявляється за умови поєднання двох критично важливих компонентів для їх ефективного функціонування, а саме конкуренції та прозорості. Конкуренція (в усіх сферах суспільного життя) сприяє відкритості тим, що обмежує можливості окремих осіб чи груп щодо набуття ними абсолютних позицій домінування й спонукає учасників відносин до більш чесної та відкритої політичної боротьби [17, с. 14]. У свою чергу, прозорість підвищує відповідальність поліції та рівень довіри до неї, забезпечує зворотний зв'язок в обох напрямках, а тому прозорість є критичним елементом діяльності Національної поліції.

Прозорість відображає зрозумілість діяльності поліції, передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з поліцією при реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації про її діяльність.

Принцип відкритості згідно «Кодексу рекомендованої практики громадської участі у процесі прийняття рішень» Ради Європи передбачає відкритість адміністрації для зовнішнього нагляду, а прозорість означає, що при цьому нагляді видно все наскрізь [18]. Відповідно до цього, відкритість та прозорість являють собою фундаментальний принцип діяльності поліції.

Прозорість та відкритість діяльності поліції є невід'ємними атрибутами демократизації системи державного управління. П. Манченко підкреслює, що феномен прозорості визначається рівнем регулятивних дій та ієрархічністю системи управління [19]. На думку А. Чуклінова, прозорість є структурним елементом управлінського механізму будь-якої демократичної держави в умовах модернізації її владних інститутів, що тим самим сприяє укріпленню життєдіяльності її управлінських форм [20]. Відкритість у межах цього підходу передбачає наявність у системі правовідносин широких каналів

взаємопроникнення для всього діапазону соціальних, економічних та політичних сил, тоді як прозорість характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність поліції та формуванням ефективного механізму громадського впливу на сферу діяльності поліції за допомогою представницьких інститутів, що у свою чергу слугує умовою нейтралізації корупційних тенденцій у цьому напрямі.

Відкритість носить соціально-комунікативний характер, тоді як прозорість – виключно функціональний, завдяки чому вона спрямована на оптимізацію регулятивних процесів у системі державного управління [21, с. 4]. Т. Андрійчук вказує, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів щодо політики [22]. Подібної точки зору дотримується Н. Гудима, яка розмежовує поняття відкритості та прозорості, розуміючи під ними самостійні принципи функціонування органів державного управління. На думку авторки, принцип відкритості державної влади можна визначити як її обов'язок із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами; принцип прозорості полягає у встановленні органами державного управління умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до прийняття управлінських рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності [23, с. 11]. Прозорість – підґрунтя для забезпечення діалогу Національної поліції з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень, завдяки чому забезпечується постійний доступ до інформації про її діяльність та посадових осіб поліції згідно із нормами чинного законодавства. Нині існує суттєва необхідність формування системи забезпечення повного, достовірного і постійного інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, населення про роботу поліції. Предметом інформування є відомості про ті чи інші аспекти правозастосовної діяльності поліції, нормотворчої діяльності Міністерства внутрішніх справ України тощо. Публічна інформаційна діяльність поліції

спрямована на створення між ними та громадянами довірчих відносин і формування об'єктивної оцінки діяльності поліції за допомогою повного й достовірного інформування про результати правоохоронної роботи.

Відповідно до європейських стандартів, прозорість діяльності поліції, насамперед, передбачає можливість будь-якої зацікавленої особи отримати у визначеному законодавством порядку від поліції інформацію про її діяльність та рішення, за винятком інформації, доступ до якої відповідно до закону є обмеженим. У межах цього принципу поліцейському забороняється обмежувати доступ осіб до інформації, яка не є таємною чи конфіденційною, з метою приховування певних дій чи відомостей, що підривають його службовий авторитет і можуть зашкодити репутації Національної поліції загалом, а також подавати завідомо неповну або недостовірну інформацію.

На основі доктринальних положень та чинного законодавства можна виділити такі організаційно-правові форми реалізації принципу відкритості та прозорості діяльності Національної поліції України: оприлюднення законів, указів, постанов, наказів та інших нормативних актів у сфері її діяльності в офіційних виданнях та на офіційних сайтах центрального органу управління поліцією та її територіальних органів; оприлюднення центральним органом управління поліцією та її територіальними органами затверджених програм, звітів тощо про їх виконання; звернення громадян – громадські приймальні у центральних органах управління поліцією та її територіальних органах з вирішення проблем конкретних приватних осіб; забезпечення взаєморозуміння і співпраці Національної поліції з громадськістю – вивчення громадської думки, прогнозування суспільно-політичних процесів, гармонізація приватного, суспільного і державного інтересу; щорічні звіти голів центрального органу управління поліцією та її територіальних органів перед громадськістю; проведення відкритих дискусій між поліцією та громадськістю через електронні засоби інформації; консультації з останніми – громадські слухання, круглі столи з метою вироблення на основі врахування знань, досвіду та

інтересів громадян; висвітлення засобами масової інформації звітів центрального органу управління поліцією та її територіальних органів тощо.

Узагальнюючи, слід підкреслити, що відкритість і прозорість діяльності поліції є фундаментальними складовими механізму становлення інституту демократії. Прозорість діяльності поліції є ознакою зрозумілості, переконливості, обґрунтованості її дій та подальшої відповідної зворотної підтримки, без чого неможливий свідомий та результативний вплив громадськості. Відкритість на відміну від прозорості є функціональною характеристикою поліції та виявляє ступінь безпосередньої участі громадян, їх реальний вплив на зміст діяльності поліцейських, активність суб'єктів громадського контролю за її діяльністю. Відкритість поліції означає готовність залучення громадськості до процесу прийняття відповідних рішень, у межах її повноважень.

Отже, прозорість – обізнаність діям поліції, а відкритість – реальна можливість вплинути на їх діяльність. Прозорість та відкритість діяльності поліції виявляється у можливості кожного бути поінформованим про їх роботу та у разі необхідності здійснити вплив на функціонування поліції. Забезпечення діяльності поліції на засадах відкритості та прозорості необхідне для досягнення різних цілей, проте головною метою є зміцнення довіри громадськості до Національної поліції, що сприятиме подальшому ефективному розвитку громадянського суспільства в Україні.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (зі змінами внесеними Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 19. — Ст. 583).



2. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
3. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 14-15, № 16-17. — Ст. 133.
4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 49. — Ст. 272.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41-42, № 43, № 44-45. — Ст. 529.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року (зі змінами і допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 40-41. — Ст. 379.
9. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку від 17 грудня 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_282](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_282)
10. Декларація про поліцію від 08 травня 1979 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_803](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_803)
11. Про Європейський кодекс поліцейської етики : Рекомендація Рес (2001) 10 Комітету Міністрів державам-учасницям Ради Європи від 19 вересня 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/rec1.pdf>

12. Прозпартентність владн в контексті європейської інтеграції України : конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів / Уклад : Е. А. Афонін, О. В. Суший. — К. : НАДУ, 2010. — 48 с.
13. Сергеев С. Г. Прозпартентность внеконституционных политических институтов: особенности правового регулирования и реализации / С. Г. Сергеев // Известия Саратовского университета. Серия «Социология. Политология». — 2010. — Т. 10, Вып. 3. — С. 80-83.
14. Валитова Л. И. К вопросу о сущности конституционного права на информацию о деятельности органов публичной власти / Л. И. Валитова // Вестник Башкирского университета. — 2014. — Т. 19, № 1. — С. 343-347.
15. Крет О. В. Інституалізація прозпартентності державної владн : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. В. Крет. — Чернівці, 2010. — 20 с.
16. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія / Л. Р. Наливайко. — Х. : Право, 2009. — 600 с.
17. Стретович В. Забезпечення відкритості органів державної владн та місцевого самоврядування / В. Стретович // Аспекти самоврядування. — 2005. — № 2. — С. 13-17.
18. Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы от 01 октября 2009 года [Електронний ресурс]. — Режим доступа: [https://www.coe.int/t/ngo/Source /Code\\_Russian\\_final.pdf](https://www.coe.int/t/ngo/Source /Code_Russian_final.pdf)
19. Манченко П. А. Прозпартентность (открытость) деятельности государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации и государствах Европы [Электронний ресурс] / П. Манченко // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 4. — Режим доступа: <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=13&art=3431>

20. Чуклинов А. Е. Прозрачность как антикоррупционный механизм в системе государственного управления [Электронный ресурс] / А. Е. Чуклинов. — Режим доступа: <http://lawportal.ru/doc/document.asp?docID=1114985>
21. Обеспечение открытости органов власти для граждан и юридических лиц / Под ред. А. В. Иванченко. — М. : Либеральная миссия, 2007. — 328 с.
22. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення [Електронний ресурс] / Т. Андрійчук // Вісник книжкової палати. — 2009. — № 4. — Режим доступа: [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkp/2009\\_4/st11.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkp/2009_4/st11.pdf).
23. Гудима Н. В. Принципи відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління України : монографія / Н. Гудима. — К. : 2008. — 142 с.

**Анотація.** У статті аналізується принцип відкритості та прозорості як основа діяльності Національної поліції України. Розкрито сутність та зміст термінів «відкритість», «прозорість»; проведено їх порівняльний аналіз. На основі доктринальних положень та чинного законодавства виділено організаційно-правові форми реалізації принципу відкритості та прозорості діяльності Національної поліції.

**Ключові слова:** громадськість, Національна поліція, громадянське суспільство, демократична держава, відкритість, прозорість, транспарентність, публічна інформація.

**Наливайко Л.Р.**

заведующая кафедрой общеправовых дисциплин  
Днепропетровского государственного университета внутренних дел,  
Вице-президент Ассоциации украинских юристов,  
доктор юридических наук, профессор

**Аннотация.** В статье анализируется принцип открытости и прозрачности как основа деятельности Национальной полиции Украины. Раскрыты сущность и содержание терминов «открытость», «прозрачность»; проведен их сравнительный анализ. На основе доктринальных положений и действующего законодательства выделены организационно-правовые формы реализации принципа открытости и прозрачности деятельности Национальной полиции.

**Ключевые слова:** общественность, Национальная полиция, гражданское общество, демократическое государство, открытость, прозрачность, транспарентность, публичная информация.

**Nalyvaiko L.R.**

The chair of Common Disciplines Department of  
Dnepropetrovsk Internal Affairs State University,  
Vice President Association of Lawyers of Ukraine,  
Doctor of Jurisprudence, Professor

**Summary.** The article analyses the principle of openness and transparency as the basis for the National police of Ukraine activity. There was emphasized the necessity of creating the system of social partnership among police and civil society institutions, which presupposes functioning of the first ones on the grounds of the principle of openness and transparency.

It was singled out that openness and transparency make the fundamental principle for the police activity and the strategic element for creating high-quality interaction among them and the public.

The article states that the openness in the National police activity lets citizens get the adequate notion and form the critical opinion about its representatives activity on the grounds of democracy. The openness presumes the whole range of social, economic and political forces. It was defined that transparency reinforces the police responsibility and the level of trust to them, ensures reverse connection in both directions. Transparency makes the work of police understandable, presupposes the

possibility of interaction among citizens, their unions, legal persons with police while realizing the state policy, influence the decision and these bodies activity, gives access to all available, objective and authentic information about their activity. So, it is a critical element of police activity.

On the basis of doctrine statements and law in force the organizational-legal forms of transparency and openness principles realization in the activity of the National police of Ukraine have been defined.

The following conclusion has been made: openness – means being informed about police actions and transparency – is a real possibility to influence their activity. Guaranteeing police activity on the grounds of the principle of openness and transparency is necessary to achieve different aims, while the main goal is strengthening public trust to the National police, which will further on assist the effective development of civil society in Ukraine.

**Key words:** the public, society, the National police, civil society, democratic state, openness, transparency, public information.