УДК 351.74.072.3(477)

О. Ю. ПРОЦКИХ,
кандидат юридичних наук,
викладач-методист факультету з підготовки працівників органів внутрішніх справ
навчально-наукового інституту заочного та дистанційного навчання
Харківського національного університету внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ

Викладено напрямок удосконалення діяльності Національної поліції України, що обумовлює створення методів і форм правового регулювання та забезпечення ефективності її діяльності з питань інформаційної взаємодії з органами публічної влади.

Ключові слова: *Національна поліція України, інформаційна взаємодія, партнерство, правове регулювання, органи публічної влади, громадськість.*

Protskykh, O.Y. (2015), "Information interaction of the National Police of Ukraine with public authorities and the public" ["Informatsiina vzaiemodiia Natsionalnoi politsii Ukrainy z orhanamy publichnoi vlady ta hromadskistiu"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 50–55.

Постановка проблеми. Забезпечення успішного вирішення основних завдань Національної поліції України потребує удосконалення правоохоронної діяльності шляхом оптимізації взаємовідносин з іншими суб'єктами життєдіяльності, зокрема, шляхом інформаційної взаємодії. Це обумовлює необхідність дослідження самої сутності та змісту поняття «інформаційна взаємодія», а також удосконалення форм правового регулювання із забезпечення її реалізації в діяльності поліції та органами публічної влади і громадськістю.

Стан дослідження. Для розв'язання визначеної проблеми нами проаналізовані праці В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. В. Джафарової, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка,

© Процких О. Ю., 2015

Є. В. Додіна, О. П. Клюшниченка, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. О. Кузніченка, О. І. Остапенко, В. М. Плішкіна, А. М. Подоляки, О. С. Проневича, О. Ю. Салманової, В. К. Шкарупи та інших, які присвячені дослідженню питання діяльності правоохоронних органів.

Основною **метою** статті є розкриття розуміння організаційно-правових форм співпраці з питань правоохоронної діяльності шляхом спільного обміну інформацією створеної Національної поліції України з іншими суб'єктами суспільних відносин. Врахування аналізу вітчизняного досвіду та запровадження прогресивних новел зарубіжних країн спільної участі поліції з органами публічної влади та громадськістю в правоохоронній діяльності дозволить сформувати систематизований методологічний підхід з питань організації інформаційної взаємодії в правоохоронній діяльності Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Термін «взаємодія» давно вживається в юридичній літературі та використовується в правозастосовній діяльності правоохоронних органів. Взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід. Взаємодія являє собою вид прямого або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язку [1, с. 498].

Варто зазначити, що взаємодія є ознакою, притаманною всім різновидам правоохоронної діяльності – як адміністративній, оперативно-розшуковій, так і кримінально-процесуальній, за своїм змістом вона має управлінське призначення та об'єднує зовнішньо-системні (правоохоронні) та внутрішньо системні (організаційні) зв'язки учасників суспільних відносин, що характеризуються певними особливостями залежно від видів завдань та функцій правоохоронної діяльності Національної поліції України.

Досліджуючи управлінські відносини в системі органів внутрішніх справ, О. М. Бандурка розглядає взаємодію як погодження, координацію, упорядкування й цілеспрямування індивідуальних та групових зусиль і волі з метою виконання поставлених перед ними завдань [2, с. 77].

Враховуючи особливості цього питання, А. М. Подоляка слушно пропонує під терміном «взаємодія» розуміти погоджену діяльність різних суб'єктів для реалізації спільних дій щодо виконання завдань по досягненню загальних цілей правоохоронної діяльності. Водночас взаємодія може здійснюватися на двох рівнях – спільної організації (планування) співпраці керівниками взаємодіючих сторін і безпосередньої реалізації (на рівні виконавців) [3, с. 339].

Підтверджуючи таке судження, він до основних ознак взаємодії відносить:

1) погодженість діяльності як обов'язкову ознаку взаємодії елементів системи, що використовується у військовій науці. Вона впливає на спільні дії, об'єднуючи їх у єдине ціле – систему. Погодженість передбачає ряд відповідних дій та використання загальних або доповнюючих одні одних форм і методів реалізації цих дій;

2) певну кількість суб'єктів. Допускається участь як мінімум двох сторін, причому кожну з цих сторін можуть представляти кілька учасників;

3) поєднання зусиль суб'єктів, що визначають відносини співпраці між ними та мають спільні цілі й інтереси для взаємодіючих сторін. Виходячи з практичних потреб і теоретичних засад, можна виділити дві основні концепції взаємодії. Перша полягає в тому, що взаємодія – це погоджена діяльність. Дана концепція призводить до виникнення ілюзії прямої регламентації владного характеру. Сутність другої концепції полягає в тому, що взаємодія – це доповнення можливостей один одного на умовах спільної користі від цього для всіх учасників взаємодії. Саме друга концепція забезпечує об'єктивність взаємозв'язків між суб'єктами. Взаємодія не може відбутися без ініціативи як мінімум однієї зі сторін. Крім того, необхідна наявність зустрічних пропозицій іншої сторони щодо ініціатора;

4) партнерський характер відносин, що здійснюється в рамках співпраці, при цьому сторони рівні і незалежні одна від одної;

5) законність, відповідно до якої реалізуються дії і використовуються форми, методи, сили і засоби [3, с. 338–339].

Досліджуючи природу поняття «взаємодія в органах внутрішніх справ», В. М. Плішкін виділив позитивну та негативну взаємодії. Таку класифікацію він пояснює тим, що під позитивною взаємодією слід розуміти такий режим зв'язків між елементами системи органів внутрішніх справ, який забезпечує погоджене функціонування з метою розв'язання спільних завдань; а під негативною – спрямованість функціонування цих елементів на досягнення протилежних цілей (дії кожного суб'єкта спрямовані на те, щоб перешкодити розвитку іншого) [1, с. 503].

Процес взаємодії, як бачиться, – складний, багатогранний і безперервний. Він охоплює собою майже всі сфери правоохоронної діяльності, проте в діяльності саме щодо взаємного

обміну інформацією з різними суб'єктами не завжди приділяється належна увага. Будь-який орган чи працівник поліції так чи інакше взаємодіє як з іншими структурними підрозділами, так і з органами публічного управління, тому налагодження більш тісних зв'язків між зазначеними суб'єктами може надати значну допомогу в процесі реалізації інформаційної взаємодії.

Наприклад, для взаємодії органів внутрішніх справ та органів державної безпеки виокремлюються такі пріоритетні напрями взаємодії, як: обмін інформацією про незаконно утворені озброєні формування, можливі захоплення заручників, різні прояви тероризму та інші напрямки і сфери взаємних інтересів з метою вжиття запобіжних заходів; практичне відпрацювання конкретних спільних дій (заходів) щодо боротьби з тероризмом, замовними вбивствами, захопленням заручників та іншими проявами організованої злочинності; тимчасовий або постійний обмін працівниками; застосування оперативно-технічних засобів під час проведення спільних заходів; проведення спільних навчань і тренувань; створення тимчасових або постійних координаційних органів управління силами і засобами; обмін передовим досвідом боротьби зі злочинністю тощо [4, с. 133].

В сучасних умовах діяльність створеної Національної поліції із забезпечення прав та свобод людини реалізується відповідно до системи законодавства, яка знаходиться в стані формування, і перш за все обумовлені покладеними на поліцію повноваженнями. Так, зокрема, в законі України «Про Національну поліцію» щодо питань взаємодії зазначається:

– поліція в процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів (ст. 5 «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування»);

– діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції (ч. 1, 3 ст. 10 «Взаємодія з населенням на засадах партнерства») [5].

В сучасних умовах діяльності поліції поняття взаємодії має більш прогресивний зміст, і пропонується її організація на засадах партнерських стосунків. Ця норма закону «Про Національну поліцію» по суті закріплює принцип концепції «Community Policing», де поліція розуміється як сервісна служба, що забезпечує захист населення на певній території [6].

Ека Згуладзе, перший заступник міністра внутрішніх справ України, у своєму інтерв'ю заявила, що одним з основних напрямків роботи поліції буде «Community Policing» підхід, «поліція і громада» [7]. Таке тезисне визначення чітко підтверджує концептуальну точку зору на дане поняття як цілісний взаємообумовлений інститут партнерства поліції і територіальної громади.

Зі своїх позицій О. С. Проневич узагальнено розглядає основоположну ідею партнерства поліції з населенням таким чином: «усвідомлення поліцією необхідності урахування думки і побажань громадськості при визначенні та оцінці своєї роботи, співпраця з населенням з метою виявлення і вирішення місцевих проблем» [8, с. 601].

Партнерські стосунки між різними суб'єктами взаємовідносин передбачають довіру та взаєморозуміння. Довіра – одна з найвищих цінностей будь-якого суспільства. Чим вищий рівень взаємної довіри**,** тим легше й ефективніше дається співробітництво, тим менше ресурсів витрачається на засоби контролю і примусу до виконання взаємних зобов'язань. Але не менш важливим для ефективного розвитку суспільства є і покажчик рівня довіри громадян до владних інституцій [9].

Девид Гринвуд і Сандер Хьюсман, говорячи про прозорість та підзвітність поліцейських сил, зазначають, що довіра громадськості поліції і впевненість у ній є передумовами ефективної діяльності поліції. Без цієї довіри громадськість не буде повідомляти про злочини і надавати поліції інформацію, необхідну для її успішної роботи [10, p. 14].

У методологічній настанові Організації з безпеки і співробітництва в Європі щодо побудови партнерства між поліцією і населенням старший поліцейський радник при Генеральному секретаріаті ОБСЄ Кевін Карті розкриває поняття громадської (общинної) поліції та партнерства поліції і громади:

1. *Партнерство поліції і громади:* термін, який є синонімом громадської поліції для спрощеного перекладу на різні мови. Обидва терміни можуть застосовуватись як взаємозамінні.

2. *Громадська поліція:* філософія чи організаційна стратегія, яка передбачає взаємне співробітництво поліції і громади для більш ефективної протидії злочинності, страху перед злочинами, фізичній чи моральній шкоді і розпаду добросусідських взаємин з метою поліпшення якості життя для всіх [11, с. 5–6].

Незважаючи на це, у ст. 25 закону України «Про Національну поліцію», яка називається

«Повноваження поліції у сфері інформаційно-аналітичного забезпечення», в ч. 2, яка визначає повноваження поліції в рамках інформаційно-аналітичної діяльності, зазначено, що поліція здійснює *інформаційну взаємодію* з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав та міжнародними організаціями (п. 4).

Як бачимо, законодавець в даному випадку не тільки не розкриває сутність і зміст цього поняття як окремого виду взаємодії поліції, але й безпідставно обмежує коло взаємодіючих суб'єктів зазначених відносин. Як указано вище, чільне місце у правоохоронній діяльності відповідно до концепції «Community Policing» займає місцева громада та органи самоорганізації населення, тобто місцеве самоврядування, що, в свою чергу, на сьогодні актуалізується і питаннями децентралізації влади. Що стосується інформаційної взаємодії, то норма ст. 25 закону України «Про Національну поліцію» безпідставно виключає цих суб'єктів взаємовідносин.

Більш того, ще в 2000 році був прийнятий закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Зокрема, в статті 3 «Засади організації та діяльності громадських формувань» зазначено, що громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Координацію діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [12].

Варто зазначити, що такі відносини на сьогодні регулюються не лише національним законодавством, а й нормами міжнародного права. В розділі IV «Взаємодія з етнічними громадянами» Рекомендацій ОБСЄ з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві говориться, що «перед поліцією повинно бути поставлено завдання вироблення методів і практики взаємодії і співробітництва з меншинами, а також спільного створення атмосфери довіри на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях.

Поліція повинна буде переконатися у тому, що вона має можливість спілкуватися з меншинами мовами меншин, по можливості шляхом прийому на роботу та навчання багатомовних співробітників, а також шляхом залучення кваліфікованих перекладачів.

Поліція повинна активно заохочувати меншини до співробітництва та взаємодії з поліцією, наприклад, як партнерів в ініціативах з підбору кадрів і організації навчання з проблем меншин. Меншини, зі свого боку, повинні бути готові спілкуватися та взаємодіяти з поліцією з метою зміцнення безпеки громадян та доступу до правосуддя» [13, с. 7].

А в рекомендації Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про можливості взаємодії інформаційних систем у сфері правосуддя» говориться, що метою цієї Рекомендації є полегшення взаємодії інформаційних систем шляхом установлення принципів та керівних положень для держав-членів, що стосуються необхідних заходів у сфері інформаційних технологій, проектування судової системи та технічного впорядкування інформації у сфері правосуддя (яке включає і поліцію).

В цій Рекомендації «інформаційні системи» означають інформаційні технологічні системи, що використовуються органами правосуддя для обробки електронної інформації, її зберігання та обміну, такі як системи автоматизації документообігу і бази даних; «взаємодія» означає ефективний і безпечний обмін інформацією між інформаційними системами органів правосуддя [14].

Стосовно реалізації окремих завдань органів внутрішніх справ, зокрема таких, як діяльність щодо взаємного обміну інформацією, слід говорити про спеціальний вид взаємодії, а саме інформаційну взаємодію з іншими суб'єктами. Це додатково підтверджує система відомчих нормативно-правових актів щодо обміну інформацією, до яких відносимо, наприклад: наказ Мінінфраструктури та МВС України від 19.09.2014 № 459/977 «Про затвердження Порядку взаємодії та обміну інформацією між Державною інспекцією України з безпеки на наземному транспорті та Державною автомобільною інспекцією Міністерства внутрішніх справ України», наказ МВС України від 25.03.2010 № 88 «Про вдосконалення взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації», наказ Генпрокуратури та МВС України від 17.11.2012 № 115/1046 «Про затвердження Порядку взаємодії Генеральної прокуратури України та Міністерства внутрішніх справ України щодо обміну інформацією з Єдиного реєстру досудових розслідувань та інформаційних систем органів внутрішніх справ» та інші.

На підставі викладеного можна зробити **висновок**, що інформаційна взаємодія Національної поліції України – це своєчасна, систематична передача об'єктивної інформації в питаннях правоохоронної діяльності від одного суб'єкта взаємодії до іншого. Система взаємного інформування базується на доборі інформації

відповідно до потреб сторін, які взаємодіють. Добре налагоджена інформаційна взаємодія позитивно впливає на поінформованість про хід проведення правоохоронних заходів, вона дозволяє значно інтенсифікувати діяльність взаємодіючих суб'єктів без додаткових витрат на кадри і технічні засоби. Важливим етапом інформаційної взаємодії є належне реагування на передану інформацію. Під реагуванням необхідно розуміти відповідь про вжиті за повідомленням заходи, тобто наявність зворотного зв'язку. Взаємність не тільки підвищує поінформованість сторін, але й сприяє результативності у правоохоронній сфері.

Пропонується об'єднання існуючих форм інформаційної взаємодії в умовні блоки: обмін інформацією; спільний аналіз інформації; розробка і проведення в межах своєї компетенції спільних заходів щодо забезпечення надійного захисту інформації; проведення в межах своєї компетенції спільних заходів із вдосконалення діяльності щодо пошуку необхідної інформації; спільне здійснення пошуків та спеціальних операцій; вироблення та внесення до органів публічної влади спільних пропозицій щодо удосконалення діяльності; обмін службовим та оперативним досвідом.

У зв'язку з цим пропонується розробка систематизованої методології з організації інформаційної взаємодії підрозділів поліції з іншими правоохоронними органами, державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю, в якій слід закріпити мету й завдання, окремі поняття такої взаємодії, її принципи, напрямки за окремими видами інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної діяльності, а саме: суб'єктів та керівників органів взаємодії; види інформації, особливості взаємного інформування; канали передачі інформації; особливості використання спеціальних засобів та сил поліції, які є у підрозділах; способи та строки перевірки результативності взаємодії. В подальшому виникає необхідність закріплення такої методики у певній формі нормативного регулювання як сукупності організаційно-правових дій з урахуванням наукової оцінки, що становлять предмет подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.

2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 1998. – 368 с.

3. Подоляка А. М. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку [Електронний ресурс] / А. М. Подоляка // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 338–344. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2009_2_53.pdf.

4. Герасимов А. В. Органы государственной безопасности в механизме правового государства : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Герасимов Александр Владимирович. – Краснодар, 2004. – 214 с.

5. Про Національну поліцію : закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

6. Skogan W. G. Community Policing, Chicago Style / Wesley G. Skogan, Susan M. Hartnett. – New York : London : Oxford University Press, 1997. – 258 p.

7. Ека Згуладзе: Реформа поліції триватиме п'ять років. А може, й десять [Електронний ресурс] // Українська правда. – 23 квіт. 2015 р. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2015/04/23/7065637/view_print/. – Назва з екрана.

8. Проневич О. С. Німецька та польська моделі партнерської взаємодії поліції та населення на локальному рівні [Електронний ресурс] / О. С. Проневич // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 600–606. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2011_4_100.pdf.

9. Анатомия украинского алармизма [Електронний ресурс] // Українська правда. – 12 верес. 2015 р. – Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/09/12/7080989/.

10. Greenwood D. Transparency and Accountability of Police Forces, Security Services and Intelligence Services [Електронний ресурс] / David Greenwood, Sander Huisman ; George Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces ; Centre for European Security Studies. – 2004. – Pp. 5–230. – http://www.dcaf.ch/content/download/35147/525511/file/bm_transparency_police_greenwood.pdf.

11. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом [Електронний ресурс] / сост. Старшим полицейским советником при Ген. секретаре ОБСЕ. – [Вена : май 2008]. – [81] с. – Режим доступу: http://www.osce.org/ru/secretariat/32548?download=true.

12. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22 черв. 2000 р. № 1835-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14.

13. Рекомендації з питань поліцейської діяльності в багатонаціональному суспільстві [Електронний ресурс] / Організація з безпеки та співробітництва в Європі, Верховний комісар у справах національних меншин. – Лютий 2006 р. – [48] с. – Режим доступу: http://www.osce.org/uk/hcnm/32236?download=true.

14. О возможности взаимодействия информационных систем в сфере правосудия : рекомендация № Rec (2003) 14 Комитета министров Совета Европы государствам-членам от 9 сент. 2003 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_864.

Надійшла до редколегії 03.11.2015

ПРОЦКИХ А. Ю. ИНФОРМАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ С ОРГАНАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ

Изложено направление усовершенствования деятельности Национальной полиции Украины, что обуславливает создание методов и форм правового регулирования и обеспечения эффективности её деятельности по вопросам информационного взаимодействия с органами публичной власти.

Ключевые слова: *Национальная полиция Украины, информационное взаимодействие, партнерство, правовое регулирование, органы публичной власти, общественность.*

PROTSKYKH O. Y. INFORMATION INTERACTION OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WITH PUBLIC AUTHORITIES AND THE PUBLIC

The direction of improving the National Police of Ukraine, which stipulates the establishment of methods and forms of legal regulation and ensuring its effectiveness on information cooperation matters with the public authorities is provided. It is pointed on the necessity of regulatory streamlining of terminology understanding of information interaction as a special type of cooperation while performing specific tasks, including in the sphere of information and search, information and analytical work. It is found out that the information police interaction – is a timely, systematic transmission of objective information within law enforcement matters from one subject of interaction to another one. The system of mutual information is based on the selection of information to meet the needs of the parties that interact. An important stage of information interaction is the proper response to the transferred information.

The author has offered to combine existing forms of information interaction in conditional blocks and develop a systematic methodology for the organization of information interaction of police units with other law enforcement agencies, state agencies, local self-governments and the public.

Keywords: *National Police of Ukraine, information interaction, partnership, legal regulation, public authorities, public.*