

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РОЗБУДОВИ СЕКТОРА БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

Комісаров О. Г.

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 351.741

ІНФОРМАЦІЙНІ СЕРВІСИ СЛУЖБОВО-БОЙОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ОХОРОНИ ПРАВОПОРЯДКУ: АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМИ

Розглянуто проблеми та перспективи запровадження у практику службово-бойової діяльності інформаційних сервісів як передумов забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні сил охорони правопорядку як суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, а також доступ до інформації, яка становить суспільний інтерес в особливий період. Акцентовано на пріоритетності сервісного підходу до організації діяльності сил охорони правопорядку у ході їх реформування.

Ключові слова: сили охорони правопорядку, інформація, інформаційна діяльність, інформаційний сервіс.

Постановка проблеми. За останнє десятиліття проблеми сервісу, сервісного підходу до розбудови способів задоволення потреб людини набули широкого розповсюдження. Зміни у ставленні до важливості сфери сервісу призвели до того, що як у наукових розробках, так і у масовій свідомості поширюється сприйняття сервісу як позитивної соціальної технології, яка має людиноцентристські характеристики, а сутністю соціального простору, створеного сервісною діяльністю, виступає пошук ефективних шляхів реалізації та задоволення прагнень і потреб кожної людини.

Набуття чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації» забезпечило стрімкий перехід українського суспільства до постіндустріальної стадії розвитку та дозволило розглядати діяльність органів влади, управління й місцевого самоврядування як сервісну інформаційну діяльність. За такого стану справ у практиці інформаційної діяльності сил охорони правопорядку розпочалося фактичне розділення всіх інформаційних джерел на джерела публічної інформації та джерела персональних даних із виділенням особливої групи джерел з обмеженим доступом.

Разом з тим події кінця 2013 – початку 2014 рр. виявили інформаційну

«слабкість» сил охорони правопорядку, у той час як вирішення багатьох службово-бойових завдань, зокрема охорона громадського порядку на блокпостах, вимагало від бійців підрозділів особливого призначення різних відомств саме цієї діяльності у відповідь на «безпекові запити» місцевого населення. Також важливим наслідком ситуації, яка складається в інформаційному просторі районів проведення антитерористичної операції, є необхідність реформування всього сектору безпеки та, відповідно, повернення до питання переорієнтації діяльності сил охорони правопорядку з силової моделі вирішення проблем держави до «сервісного підходу», за якого застосування сили має сприйматися як суспільно корисний сервіс за допомогою якого громадяни задовольняють власні потреби, захищають права і свободи кожного, у тому числі й в інформаційній сфері.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У кожній з галузевих правових наук було здійснено спроби з'ясування змісту конкретних інформаційних правовідносин, обумовлених відповідним предметом і методом правового регулювання. При цьому, розглядаючи зміст правовідносин, переважна більшість дослідників не пов'язувала задоволення суспільних та особистих потреб з інформаційною діяльністю.

Поняття «інформаційний сервіс» та основи сервісного підходу до інформаційної діяльності були викладені Д.Й. Блюменау у праці «Інформація та інформаційний сервіс» ще у 1989 р., однак нерозвиненість тогочасного інформаційного законодавства дозволила їх використання лише у межах інформаційного забезпечення діяльності у галузі науки й техніки, а також бібліотечної справи.

Метою статті є розгляд проблем та перспектив запровадження у практиці службово-бойової діяльності інформаційних сервісів як передумов забезпечення права кожного на доступ до інформації, яка знаходиться у володінні сил охорони правопорядку як суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації, а також до інформації, яка становить суспільний інтерес в особливий період.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глумачення сервісу як виду позитивної людської діяльності, яке закладається в основу «сервісного підходу» до організації діяльності державних органів, у тому числі й правоохоронних, пов'язане із законом піднесення потреб у сучасному світі, за яким формуються такі високі вимоги до якості життя, що сфера сервісу пронизує всю ієрархію потреб, зосереджується вже не на матеріальному боці життя й побутової повсякденності, а на соціальних і духовних потребах людини. Маючи здатність відслідковувати зміни смаків і потреб соціальних суб'єктів і вчасно реагувати на них, сервіс, на думку Л.П. Малюк, О.М. Варипаєва, А.В. Зіолковської та інших, пропонує послуги, які формують деякою мірою ціннісні орієнтації, нормативні зразки поведінки, форми спілкування, спосіб життя [4]. Також зазначені автори вказують, що розуміння сервісу та сервісної діяльності як важливої культурної характеристики соціального буття розвивається в наукових дослідженнях із «сервісології» – науки про сутність,

принципи й методи обслуговування, що враховує індивідуальність людини як цілісної особистості [4].

Першими необхідність переходу від "силової моделі" до сервісного підходу в організації діяльності сил швидкого реагування відчули країни «західної демократії» під час подолання наслідків структурної кризи західного суспільства 1960-х рр., яка супроводжувалася масовими заворушеннями, мілітаризацією поліцейської тактики, зростанням рівня злочинності, зневірою суспільства у можливостях поліції, яка супроводжувалася відповідними звинуваченнями у бік поліції у расизмі, дискримінації, корупції, самоізоляції від суспільства й неконтрольованості. При цьому, на думку О. Мартиненка, усвідомлення європейською спільнотою того факту, що «закон в дії» може сильно відрізнятись від «закону в книгах», вперше поставило поведінку службових осіб поліції в коло безпосередніх внутрішньо-політичних проблем [5].

На відміну від західноєвропейських держав, які в актах національного законодавства, Декларації про поліцію (1979 р.), Роттердамській хартії «Охорона правопорядку силами поліції в поліетнічному суспільстві» (1996 р.), Європейському кодексі поліцейської етики (2001 р.) тощо закріпили сервісний підхід, в Україні такого переходу не сталося та, як засвідчив досвід проведення антитерористичної операції на сході країни, окремі його елементи (на явність прес-офіцерів у РНБО, АТЦ при СБУ тощо) лише запроваджуються до елементів «поліцейської держави», що призводить до сприйняття й використання населенням лише змісту окремих повідомлень. При цьому правовий статус сучасних сил охорони правопорядку суттєво змінився через значну кількість реформ, змін у чисельності особового складу, скасування обмежень доступу до переважної більшості відомостей службового характеру тощо. Також, враховуючи зміни суспільно-політичного характеру й розвиток демократично-правових засад самого суспільства, що відбулися, слід констатувати, що суспільство поступово трансформує власне ставлення до силових структур та розуміння їх функцій у сучасному житті. Так, закладена в основу «силового підходу» ідея протидії злочинним явищам як призначення сил охорони правопорядку поступово заміщується розумінням того, що основним змістом їх діяльності має бути забезпечення національної безпеки, життя і здоров'я, прав і свобод окремих громадян, а рівень такої діяльності має відповідати сучасним критеріям розвитку суспільства.

Повертаючись до розуміння категорії «сервіс», слід зазначити, що у сучасному українському суспільстві вона отримала своє розповсюдження у зв'язку з розвитком суспільних відносин у сфері послуг та інформаційної діяльності. Так, у Великому тлумачному словнику сучасної української мови зазначено, що під терміном «сервіс» слід розуміти: 1) обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб, 2) сукупність організацій, обов'язком яких є обслуговування побутових потреб населення і створення різноманітних вигод для нього [3, с. 1308]. Безпосередньо термін «сервіс» має латинське походження та означає перебування у повному підпорядкуванні, залежності, наділенні певними повинностями тощо [10].

Також, на думку низки вітчизняних і закордонних дослідників, останнім часом поряд із постіндустріальним та інформаційним активно формується так зване сервісне суспільство, яке базується на комплексі колективних уявлень і знань щодо закономірностей суспільних відносин.

Інформаційний сервіс як складова частина сервісу має повністю відповідати його загальному призначенню та мати подібні властивості. Так, наприклад, Н.М. Спіцина, досліджуючи апаратне забезпечення систем управління, вказувала, що «інформаційний сервіс – це послуга, яка надається інформаційною службою для задоволення потреб управлінського персоналу, ... характеризується параметрами інформації та періодичністю її отримання; складом розв'язуваних завдань; засобами для їхнього вирішення; періодом часу; продуктивністю; ціною інформаційного сервісу» [11]. При цьому слід пам'ятати, що інформаційний сервіс сил охорони правопорядку має бути спрямований на забезпечення безпеки на території обслуговування, отже споживач інформаційної послуги сил охорони правопорядку не повинен мати можливостей завдавати шкоди самій безпеці й правопорядку. Як зазначав Д.Й. Блюменау, інформаційний сервіс лише тоді може стати сервісом, коли він забезпечить постійну взаємну адаптацію інформаційного середовища, утвореного інформаційною системою, з інформаційним мікросередовищем кожного конкретного споживача [3, с. 5-6]. Подолання проблеми невідповідності інформаційного мікросередовища окремого громадянина – споживача інформаційної послуги параметрам інформаційної системи сил охорони правопорядку та відповідній інформаційній діяльності можливе через ступеневий доступ споживача до інформації, розпочинаючи від інформаційного обслуговування центрами зв'язків з громадськістю та наданням доступу до інформації, яка становить суспільний інтерес під час реєстраційно-дозвільної чи процесуальної діяльності. Також звернемо увагу, що у практичній площині особливого періоду такий доступ полягає у доведенні до населення алгоритмів безпечної поведінки у спілкуванні один з одним або з представниками сил охорони правопорядку.

Ідея інформаційного обслуговування силами охорони правопорядку громадян України та інших споживачів інформації, доступ до якої не був обмежений на підставах, визначених у ч. 2 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», у мирний час та відповідних нормативно-правових актах, що визначають режими особливого періоду, полягає у тому, що останнє є елементом сервісної діяльності. При цьому сервіс у структурі сучасного інформаційного обслуговування націлений на задоволення додаткових (у тому числі й індивідуальних, нестандартних) інформаційних потреб, гармонізацію інтересів споживачів в інформації. Також слід пам'ятати, що, формулюючи власну інформаційну потребу, громадянин (споживач інформаційного сервісу) навіть в особливий період керується положеннями ст. 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації», згідно з якою «відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання силами охорони правопо-

рядку своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться в їх володінні, в інших розпорядників публічної інформації, визначених Законом, визнається публічною та має бути відкритою ...» [8] і викладеною у доступний спосіб.

Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про доступ до публічної інформації» ступеневий підхід до інформаційного обслуговування віднесений до гарантій забезпечення права на доступ до публічної інформації. Так, законодавець вимагає від розпорядників інформації: «по-перше, визначення спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою вони володіють; по-друге, максимального спрощення процедури подання запиту та отримання інформації; по-третє, доступу до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством» [8].

Такий підхід дозволяє розмежувати поняття «процес» (як обслуговування) і «результат» (як послуга або товар). При цьому діяльність строєвих підрозділів сил охорони правопорядку з надання інформаційних послуг фактично має сприйматися як задоволення чийх-небудь потреб та визначатися як обслуговування або сервіс у місцях дислокації.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про інформацію» інформаційною послугою є діяльність з надання інформаційної продукції споживачам з метою задоволення їхніх потреб [7]. Інформаційна продукція визначається як матеріалізований результат інформаційної діяльності, призначений для задоволення потреб суб'єктів інформаційних відносин [7]. Також слід мати на увазі, що надання інформаційних послуг та видання інформаційної продукції законодавцем віднесено до сфери масової інформації із вказівкою на те, що вони є об'єктами цивільно-правових відносин, які регулюються цивільним законодавством України [7]. Як вказувала Л.Р. Правдіна, сервісом у такому випадку виступає своєрідний синтез суттєвих інформаційних і культурно-освітніх потреб, матеріальних можливостей і споживчої культури основних груп користувачів, ресурсного потенціалу установи, психологічної орієнтації і навиків персоналу [6]. Відповідно, на етапі здійснення переходу від «силової моделі» до «сервісного підходу» в організації діяльності сил охорони правопорядку останні мають стикатися з низкою проблем, пов'язаних з відсутністю відомостей щодо кількості інформаційних запитів, структурою інформації, що запитується, обсягів інформації, яка має надаватися, можливостям та способам обмеження доступу до такої інформації тощо.

Щодо першої із зазначених проблем слід звернути увагу, що інформаційна діяльність сил охорони правопорядку стає сервісною лише у тому випадку, коли вона затребувана споживачем, її результати їм використані (визнані корисними). Отже, на підставі зазначеного можливо розрізнити внутрішню роботу (процес підготовки інформаційної продукції) і кінцевий результат (надання споживачеві самої продукції). Поряд з цим інформаційна продукція сил охорони правопорядку повинна мати однакову якість через те, що один і той же продукт може бути і проміжним, і кінцевим результатом.

Також інформаційне обслуговування не може зводитись виключно до виконання сервісних завдань. Дослідники сфери сервісу підкреслюють, що «будь-яка служба інформації є одночасно не тільки інформаційною, але й культурною і освітньою установою, що дозволяє ... використовувати для аналізу інформаційного обслуговування комплексний підхід» [1]. Такий висновок має відношення й до інформаційної діяльності сил охорони правопорядку, у змісті якої завжди будуть присутні елементи культурно-просвітницької діяльності, профілактики правопорушень, боротьби зі злочинністю. Важливим аргументом на користь розбудови цих напрямків є надання силам охорони правопорядку повноважень щодо збору персональних даних, у тому числі й щодо осіб, які звернулися з інформаційним запитом із віднесенням такої діяльності вже до інформаційного забезпечення діяльності оперативних підрозділів сил охорони правопорядку.

Сервісний підхід до інформаційної діяльності сил охорони правопорядку розповсюджується також і на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення публічної інформації з обмеженим доступом. Зауважимо, що перелічені види інформаційної діяльності не можуть мати відношення до ступеневого доступу споживача до інформації, описаної вище, та є особливістю інформаційної діяльності сил охорони правопорядку як державних правоохоронних органів. Відповідно до ст. 21 Закону України «Про інформацію», ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» в інформаційній діяльності будь-яких державних органів та інших суб'єктів інформаційної діяльності, визначених Законом, можливе обмеження доступу споживача до інформації за дотримання сукупності таких вимог: 1) виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя; 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди цим інтересам; 3) шкода від оприлюднення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні [8]. Такий підхід законодавця вказує на інтероперабельність інформації з обмеженим доступом для діяльності сил охорони правопорядку.

Згідно з позицією Міністерства юстиції України обмеження доступу до публічної інформації можливе лише стосовно таких її видів: конфіденційна, таємна та службова інформація. Конфіденційною є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. При цьому не може бути віднесено до конфіденційної інформації, що була отримана або створена розпорядниками інформації [8].

Традиційно таємною визнається інформація, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної безпеки і охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди життєво важливим

інтересам України і які в порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», визнані державною таємницею та підлягають охороні з боку держави.

Службовою інформацією є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, що зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Ключовим чинником, що зумовив не тільки динамічне зростання сфери послуг, але й забезпечив полегшений доступ до інформаційних ресурсів, у тому числі й тих, що містять інформацію з обмеженим доступом, є технологічний прогрес, результатом якого стало створення нових сфер інформаційного сервісу, які "перевели" споживача інформаційних послуг у віртуальний інформаційний простір, для якого державні кордони або юрисдикція окремої країни, повноваження її правоохоронних органів не відіграють суттєвого значення. Нові технології, що радикально змінюють методи управління в інформаційних установах, ставлять такі ж завдання й для сил охорони правопорядку.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що для успішної інформаційної діяльності сил охорони правопорядку в умовах сервісного підходу доцільним є введення ряду загальних функціональних вимог із їх подальшим закріпленням у єдиному регламенті інформаційного обслуговування: 1) відповідати цільовому призначенню службово-бойової діяльності; 2) бути соціально-адресною, тобто задовольняти інформаційні потреби певного контингенту (пріоритетних, цільових груп) споживачів; 3) включати комплекс пропонованого набору послуг (компонентів) інформаційного обслуговування; 4) задовольняти критеріям ергономічності (облік оптимальних можливостей споживання конкретної інформаційної послуги, що забезпечує підвищену комфортність обслуговування споживача); 5) задовольняти критеріям інформативності (повне, достовірне і своєчасне інформування споживача про пропоновану послугу, що дозволяє правильно, з урахуванням споживчих властивостей та особливостей обрати її найбільш доцільний варіант – модифікацію); 6) задовольняти критеріям культури інформаційного обслуговування; 7) задовольняти критеріям естетичності (включаючи економію часу споживача, зовнішню форму подачі інформаційної послуги – оформлення продукції, дизайн приміщення, зовнішній вигляд персоналу тощо).

Також слід визнати, що успішність застосування технологій в інформаційній діяльності сил охорони правопорядку залежить не тільки від ефективності надання вже існуючих сервісних продуктів, але і від створення нових, у зв'язку з чим всю інформаційну продукцію сил охорони правопорядку, особливо на етапі переходу до сервісного підходу, слід класифікувати за новиз-

ною та адаптованістю до сфери сервісу. При цьому першим рівнем новизни послуги є сучасний стан інформаційної діяльності сил охорони правопорядку, адаптований виключно до «силової моделі». Вбачається, що наступними рівнями інформаційної діяльності сил охорони правопорядку мають бути: 1) істотні інновації (абсолютно нові для інформаційного обслуговування сервісні продукти); 2) нові послуги, які доповнюють вже існуючі; 3) нові сервісні продукти, які сили охорони правопорядку раніше не пропонували, але вони були доступні в інших місцях; 4) сервісні продукти, отримані в результаті розширення кола інформаційних ресурсів, у тому числі зняттям обмеження доступу до інформації, 5) удосконалені сервісні продукти; 6) сервісні продукти із зміненним стилем.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в умовах розбудови інформаційного суспільства основним вектором розвитку інформаційної діяльності сил охорони правопорядку стає сервісний підхід та організація інформаційного обслуговування населення, що, у свою чергу, ставить завдання розвитку інтелектуального потенціалу особового складу сил охорони правопорядку, відродження і примноження культурних цінностей, формування особливої системи відтворення людського капіталу системи, спрямованої як на ступеневе інформаційне обслуговування населення, так і на роботу з джерелами інформації з обмеженим доступом.

Бібліографічні посилання

1. *Малюк Л. П.* Сервісологія та сервісна діяльність : навч. посібник / Л. П. Малюк, О. М. Варипаєв, А. В. Зіolkовська. – Х. : ХДУХТ, 2009. – 211 с.
2. *Мартиненко О.* Основні принципи реформування органів внутрішніх справ / О. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://umdp1.info/files/docs/1232970099.doc>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К.; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
4. Сервіс // Матеріали Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki>.
5. *Спіцина Н. М.* Аналіз апаратного забезпечення системи інформаційного сервісу підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/PNR_2006/Economics/10_spicina%20n%20m.doc.htm.
6. *Блюменау Д. И.* Информация и информационный сервис / Д. И. Блюменау. – Л. : Наука, 1989. – 192 с.
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2939-17>.
8. Про внесення змін до Закону України "Про інформацію" : Закон України від 13.01.2011 № 2938-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2938-17>.
9. *Правдина Л. Р.* Психология сервиса / Л. Р. Правдина // Психология в вузе. – 2006. – № 4. – С. 67-83.
10. *Брежнева В. В.* Информационное обслуживание: продукты и услуги, предоставляемые библиотеками и службами информации предприятий / В. В. Брежнева, В. А. Минкина. – СПб. : Профессия, 2004. – С. 7-22.
11. Про оголошення Тимчасового переліку відомостей, що підлягають засекречу-

ванню в системі МВС, та затвердження Тимчасового положення про порядок засекречування інформації, віднесеної до державної таємниці : Наказ МВС України № 048 від 22.11.1994.

Комиссаров А. Г. Информационные сервисы служебно-боевой деятельности сил охраны правопорядка: актуализация проблемы. Рассмотрены проблемы и перспективы внедрения в практику служебно-боевой деятельности информационных сервисов как условие обеспечения права каждого на доступ к информации, которая находится в распоряжении сил охраны правопорядка как субъекта властных полномочий и иных распорядителей публичной информации, а также доступ к информации, представляющей общественный интерес в особый период. Акцентировано внимание на приоритетности сервисного подхода к организации деятельности сил охраны правопорядка во время их реформирования.

Ключевые слова: силы охраны правопорядка, информация, информационная деятельность, информационный сервис.

Komissarov O. G. Information Services of service and combat activity of police forces: actualization of the problem. The article deals with problems and prospects of implementation in the practice of military service of information services as prerequisites to ensure everyone's right to access to information which is in the possession of law enforcement forces as government entities and other public information administrators, and access to information of public interest in a particular period. The author has established that changes in relation to the importance of the field of "service" led to the fact that both in scientific research and in the public consciousness extends perception of service as a positive social technology that has anthropocentric characteristics and essence of social space created by service activities, acts search for effective ways to implement and meet the aspirations and needs of each person.

The author has emphasized that the practice of information activities of law enforcement agencies is stepwise solid-consumer access to information starting from information service centers of public relations and providing access to information of public interest during registration and licensing or procedural activities. For practice of specific period the consumer access to information is associated with bringing the population to safe behavior algorithms to communicate with each other or with law-enforcement representatives.

It has been concluded that the content of the information of police forces has always elements of cultural and educational activities, prevention of violations, and combatting crime.

The general functional requirements and the level of information of law-enforcement has been determined. Vectors of Information activities of police forces have been recognized the development of approach and organization information-servicing of the population.

Keywords: police forces, information, information activities, information service.

Надійшла до редакції 10.11.2014