

УДК 351.74

**Ю.С. ТОРКАЙЛО**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ДОВІРА ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ СТРУКТУРАМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Ключові слова:* довіра, населення, органи внутрішніх справ

Основною ознакою правової, демократичної, соціальної держави, якою Конституція проголосила Україну, є її орієнтація на людину, особистість. Демократичні перетворення в країні зумовлюють перебудову функціонування всього державного механізму, в тому числі міліції, на захист прав, свобод і законних інтересів громадян, запровадження якісно нових стандартів взаємовідносин між правоохоронцями та населенням. В їх основу покладено нову модель діяльності системи ОВС в цілому і кожного працівника зокрема, головними критеріями якої є повага до людини, створення нового позитивного образу правоохоронця, де співробітник міліції виступає як помічник, консультант і партнер законослухняного громадянина. Саме ці завдання, як першочергові, постають сьогодні в площині практичної їх реалізації при проведенні реформаторського курсу ОВС щодо трансформації суспільного устрою, створення в державі повноцінного громадянського суспільства. До підвалин реформування міліції закладено позитивний досвід європейських правоохоронних органів, найкращі надбання та рекомендації вітчизняних учених.

Питання, що стосуються взаємовідносин населення з міліцією, завжди були в центрі уваги таких науковців і практиків-правоохоронців як А.П. Закалюка, О.П. Коренева, Л.М. Колодкіна, М.В. Костецького, О.П. Ключи-

ніченко, А.В. Майдикова, В.Т. Томіна, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.О. Соболева, Ю.Ф. Кравченко, О.Н. Ярмиша та ін.

Низка науковців одним з найбільш важливих завдань реформування називають сьогодні розвиток партнерських відносин між міліцією і населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю. Досягнення цієї мети пов'язане з вирішенням ряду складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. В той же час, ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті правильно організованої взаємодії на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами, підвищення рівня довіри населення до міліції [1].

Отже, цілком закономірно констатувати, що довіра є тим наріжним каменем і реформування системи МВС, і трансформації суспільного устрою та побудови в країні громадянського суспільства, без якого неможливе зведення нового, принципово відмінного від радянських стандартів інституту забезпечення внутрішньої безпеки держави, а відтак і безпеки громадянина та громадського порядку.

Рівень довіри населення до влади і до органів внутрішніх справ, як представника влади, в тому числі, визначається двома основними факторами: по-перше, цілями, які ставить перед собою держава і, відповідно – МВС, їх відповідністю інтересам і очікуванням населення, його окремих соціальних і соціально-демографічних груп; по-друге, успішністю досягнення цілей, тобто ефективністю державного управління, наявністю конкретних, відчутних і зрозумілих пересічному громадянину результатів діяльності влади і, зокрема, міліції.

Принагідно варто зауважити, що згідно з дослідженнями харківських вчених Університету внутрішніх справ у 2000 році відповідно

до опитування, довіряють міліції 27 % респондентів, не довіряють – 48 %, а 25 % визначили свій рівень довіри як середній. Рівень довіри до міліції частково простежується при зіставленні числа осіб, що потребували допомоги міліції і звернулися туди (тобто по суті справи виявлення латентної злочинності). «За нашими даними, із тих, кому це було потрібно, звернулися в міліцію 75 % і, відповідно, 25 % у даний орган не звернулися навіть при наявності такої необхідності.

Із респондентів, що отримують інформацію про роботу міліції з розповідей знайомих працівників правоохоронних органів, 49 % – не довіряють або слабо довіряють міліції, 30 % – довіряють, а ще 21 % – вагалися відповісти.

Рівень довіри до міліції в цілому впливає на рівень довіри до окремих служб. При вимірі зв'язку рівня довіри до ОВС із рівнем довіри до слідчих, ППС, карного розшуку, ДАІ, дільничних, коефіцієнт кореляції Пірсона дорівнює 0,6 в усіх випадках. Таким чином, населення практично не розрізняє служби, й оцінка одного підрозділу, із роботою якого люди частіше усього зіштовхуються (а це, як правило, ППС і ДАІ), переноситься на інші підрозділи й органи внутрішніх справ у цілому. На довірі до ОВС практично не позначаються соціально-демографічні характеристики респондентів.

Рівень довіри до окремих служб тих респондентів, що контактували з цими службами, в порівнянні з даними загального масиву є більш низький: ППС -0,37, ДАІ -0,35, слідчий відділ -0,12, карний розшук +0,02, дільничні інспектори +0,07» [2].

Тривожним є те, що на початку 2011 року Національний інститут стратегічних досліджень на тлі загострення соціально-економічної ситуації в Україні відзначає тенденцію до зростання занепокоєння населення станом правопорядку у країні, посилення недовіри громадян до органів внутрішніх справ, зокрема щодо спроможності силових структур професійно надавати допомогу. Резонансні затримання представників правоохорон-

них органів, підозрюваних у хабарництві, приклади негідного поводження співробітників МВС, що широко висвітлюються ЗМІ, призводять до формування стійкого негативного стереотипу навколо діяльності правоохоронних органів. Широкого розголосу у суспільстві отримала низка випадків порушення прав людини у процесі досудового слідства, катувань затриманих, які іноді приводили до їх загибелі. Незадовільна оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів відбивається на соціально-психологічному стані суспільства, призводить до зростання протестних настроїв.

Низька оцінка ефективності діяльності міліції стає складовою загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади. За даними соціологічного дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив та компанії TNS під час якого було опитано 1200 респондентів віком від 16 до 75 років в більш ніж 80 населених пунктах всіх типів та в усіх регіонах України за період з вересня 2010 року по лютий 2011 року в державі відбулося падіння рівня громадської довіри до всіх органів влади та до значної кількості соціальних інституцій. Зокрема, зниження рівня довіри до міліції (на 7,6 % до 17,4 %), судів (на 7,3 % до 14,3 %), прокуратури (на 5,7 % до 17 %), Служби безпеки України (на 6,7 % до 18,3 %).

Серед причин недовіри до правоохоронних органів більшість українців називають хабарництво – 60,7 %. Крім того, 39,2 % вважає, що «міліція сама покриває злочинців», 26,7 % – остерігаються перевищення повноважень працівниками правоохоронних органів, 17,8 % – вважають, що міліція займається формальною бюрократією, а не реальним розкриттям злочинів, і 11,5 % вважають, що «фаховий рівень бандитів вищий за фаховий рівень міліціонерів» [3].

Як свідчать результати соціологічних опитувань громадян, в країні склався негативний імідж міліції, внаслідок цього значно знизилась довіра населення до неї як до правоохоронного органу. Відстала від потреб часу теоретична, культурно-виховна підготовка

правоохоронців. Не відповідає вимогам сьогодення і практична діяльність силових структур щодо створення доброзичливих взаємовідносин із населенням.

Серед основних чинників впливу на формування громадської думки про діяльність правоохоронних органів фахівці Національного інституту стратегічних досліджень визначають: по-перше, високий рівень корупційності органів внутрішніх справ; по-друге, діяльність міліції орієнтована переважно на захист вищих прошарків суспільства та власних відомчих інтересів, що не відповідає суспільному запиту; по-третє, низький рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронних органів; по-четверте, в Україні, як і в інших державах пострадянського простору, набув розповсюдження феномен корупційного «силового підприємництва» – використання службового становища з метою втілення власних бізнес-проектів; по-п'яте, низька поінформованість населення щодо функцій міліції; по-шосте, представники міліції подекуди мають неякісну підготовку; по-сьоме, низька якість роботи прес-служби МВС і т. ін. [4].

Громадська думка щодо діяльності правоохоронних органів є відображенням у масовій свідомості оціночних суджень, міркувань і поглядів на ряд соціально важливих проблем, яке впливає на формування ціннісних орієнтирів суспільства.

Без здійснення рішучих кроків у напрямі реформування ОВС, міліція й надалі перебуватиме під тиском звинувачень з боку громадськості у неефективності. Публічна діяльність будь-яких органів державної влади України є одним з головних чинників популяризації діяльності урядових структур серед населення, створення їхнього позитивного іміджу, формування сприятливої громадської думки з метою утвердження власних позицій на засадах міжнародних та європейських стандартів і цінностей.

Оцінка населенням ефективності діяльності правоохоронної сфери має спиратися на потужну інформаційну систему, що реально

відображає діяльність ОВС, відкритість якої налаштовує громадян на довіру. Для цього було б за доцільне розробити Концепцію інформаційної політики МВС України, котра слугуватиме керівним документом для регулювання процесів взаємодії ЗМІ та ОВС. Така Концепція дозволить виробити єдині підходи до організації та здійснення взаємодії із ЗМІ, регламентувати роботу з інформаційними ресурсами; систематизувати пропозиції нормативно-правового, методично-наукового, організаційного характеру, спрямованих на підвищення ефективності інформаційної політики МВС України. Необхідно залучити кращих фахівців журналістської справи для створення потужної корпоративної конкурентоспроможної газети та потужного Інтернет-ресурсу.

Актуальним в контексті взаємодії ОВС з населенням залишається внесення змін та доповнень до Закону України «Про міліцію» та прийняття низки інших законів (зокрема, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією»). Взаємодія правоохоронних органів та громадських організацій може бути поліпшена шляхом прийняття нової редакції Закону України «Про громадські організації».

Поновлення дії Програми розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням, спрямованої на індивідуальну та загальну профілактику злочинності дозволило б зменшити у майбутньому втрати від злочинів та заохочувати активних членів громадських формувань, а також розвивати систему правового виховання населення.

Доцільно, на нашу думку, використовувати досвід інших держав, де склалася сприятлива громадська думка щодо діяльності правоохоронних органів (наприклад, Німеччини, де біля 2/3 населення схвально висловлюється про роботу поліції і довіряє їй більше, ніж церкві, бундесверу, адміністрації, газетам і іншим державним і суспільним інститутам).

Органам внутрішніх справ України необхідно пройти всі етапи формування партнер-

ських відносин з громадою, аби поновити довіру населення до міліції. Кожна із цих фаз має вирізнятися специфічними завданнями.

На першій фазі, яку умовно можна назвати фазою розрахунку: ОВС повинні відповідати очікуванням населення; громадяни мають відчувати, що їм вигідніше довіряти владним інститутам, навіть незважаючи на деякий ризик. На цьому етапі громада має впевнитися в тому, що міліція робить те, що обіцяє, виконує свої обіцянки та зобов'язання. При здійсненні такого кроку почне складатися позитивний імідж органів внутрішніх справ.

На другому етапі – інформаційно-досвідному, на основі інформації та досвіду реалізації Програми розвитку партнерських відносин між міліцією і населенням формується стійкий образ правоохоронних інституцій як тих, кому можна (або не можна) довіряти. Саме ця фаза має продемонструвати, що представники ОВС здатні від декларацій перейти до справ, реалізовувати політику соціального партнерства, бути відкритими до діалогу з суспільством та відкритими до суспільного контролю. Результатом проходження цього етапу довіри є формування ефекту передбачуваності та надійності міліції.

Наступний етап – фаза тотожності – найважливіший, але водночас найбільш складно досяжний етап створення довірливих відносин. Саме він має продемонструвати спроможність органів внутрішніх справ ефективно реалізувати цілі, які відповідають інтересам та очікуванням населення, його окремих соціальних груп. На цій фазі формується віра населення у здатність правоохоронних органів забезпечити безпеку громадян, їх свободи та законні інтереси.

Довіра з боку населення до правоохоронних структур стимулюватиме роботу працівників міліції, оскільки надаватиме їм відчуття значимості своєї діяльності, що призводитиме до зміцнення почуття професійної гідності, підвищення самооцінки. Це, за нашим переконанням, у свою чергу сприятиме виробленню і засвоєнню співробітниками

ОВС внутрішніх моральнісних механізмів запобігання використанню влади в корисливих цілях.

Зміцнення рівня довіри до міліції – нагальна проблема сьогодення. Стійка довготривала недовіра здатна призвести до феномена, який деякі дослідники називають «іраціональною нелюбов'ю основної маси населення до правоохоронних органів», і який в силу його закріплення в «ментальних» прошарках свідомості надто складно подолати.

Кризи довіри до силових структур існують і в країнах з довгою демократичною історією, і в країнах, де демократія знаходиться на етапі становлення. Такі кризи спонукають державу до ревізії етичних правил, що прийняті в правоохоронних структурах. Великі надії у зміцненні довіри до правоохоронних органів покладаються на такі механізми підтримки професійної етики як етичні кодекси. Вважається, що в демократичному суспільстві громадяни повинні довіряти владним інститутам, і саме тому необхідні кодифіковані норми, правила поведінки, які б «оберегали» суспільство від зловживань владою.

Однак довіра до ОВС не забезпечується законами та наказами. Довіру потрібно й можливо завойовувати. Високий рівень довіри й підтримки правоохоронців з боку народу можливий, коли МВС, у даному разі, репрезентує й поділяє соціальні та культурні цінності суспільства. Її формування вимагає тривалої та позитивної історії співробітництва і згоди між ОВС та громадою.

Для цього мають бути задіяні й етичні важелі. Аксіологічним налаштуванням професійної та етичної просвіти, навчання, підвищення кваліфікації має стати завоювання та підтримка довіри людей до правоохоронних органів та до влади в цілому. Процес набору на службу міліцію та просування кар'єрною драбиною необхідно зорієнтувати на підтримку професійних кадрів, вагомою складовою професіоналізму яких є професійна етика. Моральні якості та дотримання професійно-етичних норм поведінки можуть перевірятися через низку відпрацьованих механізмів.

Створення ефективної етичної інфраструктури міліцейської служби, про яку так багато йдеться сьогодні, має стати не лише мрією, але й реальністю служби в ОВС України.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. В. Джафарова ; Нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2003. – 19 с.

2.. Соболев В.О. Міліція і населення – партнери : підручник / В. О. Соболев, Г. В. Попо-

ва, В. О. Болотова, В. І. Московець та ін. ; за заг. ред. О. Н. Ярмиша. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 93 с.

3. Громадська думка як чинник ефективності діяльності правоохоронних органів в Україні. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/468>.

4. Казанчук І. Д. Управління процесом публік рілейшнз в діяльності органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Казанчук І. Д. ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 212 с.

*Торкайло Ю. С. Довіра як основоположний принцип взаємодії органів внутрішніх справ із структурами громадянського суспільства / Ю. С. Торкайло // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 891–895 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11tjccgc.pdf>*

Порушуються проблеми взаємодії міліції з населенням де основним критерієм ефективності співпраці визначається довіра громадян до органів внутрішніх справ.

\*\*\*

*Торкайло Ю.С. Доверие как основоположный принцип взаимодействия органов внутренних дел со структурами гражданского общества*

Рассматриваются проблемы взаимодействия милиции с населением, где основным критерием эффективности сотрудничества определяется доверие граждан с органами внутренних дел.

\*\*\*

*Torkajlo JU.S. Trust as a Basic Principle of Interaction of Law-Enforcement Bodies with Structures of a Civil Society*

The problems of interaction law enforcement bodies where the main criterion efficiency of cooperation determined trust of citizens to law enforcement bodies are considered.