

сті органів внутрішніх справ у сфері забезпечення прав людини, а також поліпшення кадрової роботи, насамперед у процесі добору, прийому і навчання майбутніх фахівців.

**Список літератури:** 1. Негодченко О.В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України: Монографія. Дніпропетровськ, 2002. 2. Негодченко О.В. Організаційно-правові аспекти діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: Монографія. Д., 2003. 3. Бандурка О.М., Соболев В.О., Московець В.І. Партнерські взаємовідносини між населенням і міліцією: Підруч. для вищ. навч. закл. Х., 2003. 4. Плішкіна Н.О. Питання формування громадської думки у дзеркалі проблем взаємодії міліції та засобів масової інформації // Наук. вісн. Дніпропетр. юрид. ін-ту МВС України. 2001. № 1.

*Надійшла до редколегії 09.08.03*

*В.О. Болотова*

### **НАЛАГОДЖЕННЯ ЗВ'ЯЗКІВ ОВС УКРАЇНИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ: СОЦІОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ**

Перехід України на шлях розбудови громадянського суспільства та правової держави змінює і ставлення різних верств населення до діяльності державних інститутів. Громадськість підвищує вимоги до силових структур, правоохоронна сфера стає більш прозорою для засобів масової інформації, громадських правозахисних організацій та пересічних громадян. Здійснення управління суспільством на демократичних засадах, а також комплексне використання позитивних форм і методів взаємодії міліції з населенням останнім часом стало одним з головних напрямків забезпечення законності та правопорядку. Процеси, які розгортаються в країні, змінюють пріоритети діяльності органів внутрішніх справ у бік широкого соціального обслуговування населення. При цьому певних зусиль вимагає пошук засобів та технологій цілеспрямованого впливу на громадську думку з метою формування об'єктивної оцінки діяльності міліції та держави у цілому.

Удосконаленням взаємовідносин між організаціями та різноманітними групами громадськості, що їх оточують, займається теорія та практика зв'язків з громадськістю – паблік рілейшнз. Активізація розвитку цього напрямку наукової діяльності в ОВС за останні роки пов'язана з намаганням підвищити авторитет міліції в громадській свідомості та встановити тривалі партнерські відносини між міліцією та населенням. На жаль, сучасний стан процесу соціальної взаємодії ОВС з громадськістю має ускладнений характер. Це пов'язано з регламентацією діяльності органів внутрішніх справ тими нормами, які були закладені ще за часів СРСР, та неврахуванням новими правовими засадами необхідності лібералізації цих відносин. Реалії сьогодення доводять, що існує інформаційна ізольованість органів внутрішніх справ від громадськості, наявність деяких ознак конфліктності в їх відносинах.

За кордоном паблік рілейшнз розвивається вже понад століття. В Україні найбільш відомими є праці С.Блека, Д.Догі, Р.Харлоу, Д.Дьюї,

Д.Груніг, Д.Гендрікс. Близько десяти років тому ідеї з паблік рілейшнз почали використовуватись і в нашій країні. Їх розвитком активно займаються такі українські та російські фахівців, як Е.О. Блажнов, В.Г. Королько, І.Л. Викентьев, Е.О. Кожин, Г.Г. Почепцов тощо. Вітчизняний досвід використання цього напрямку діяльності у правозахисній сфері ще менший, але вже на сьогодні всебічно аналізуються окремі питання зв'язків правоохоронних органів з населенням у працях О.М. Бандурки, В.О. Соболева, В.І. Московця, Ю.О.Свеженцевої, В.І. Кушерця, Я.О. Кондратьєва.

Певна робота проводиться не тільки на теоретичному, але й на практичному рівнях. З метою подолання протиріч, що загострилися останнім часом, в ОВС були створені центри громадських зв'язків, введені посади інспекторів по роботі з населенням та громадськими формуваннями. Міністерство внутрішніх справ України протягом останнього десятиріччя майже не припиняло розробку і реалізацію програм розвитку основних напрямків своєї діяльності, в тому числі і тих, що спрямовані на поліпшення взаємодії з населенням. Цінність таких програм полягає в тому, що вони містять не лише основні стратегічні цілі та напрямки діяльності, але й форми соціального контролю за їх реалізацією. Однією з таких форм є соціологічний аналіз процесу реалізації поставлених завдань, виявлення основних перешкод їх вирішення.

На жаль, об'єктивна інформація, що міститься у відповідних звітних документах, часто носить формальний характер, не відображаючи реального стану речей. Тому важливим є проведення дослідження, яке передбачає оцінювання ефективності реалізації поставлених завдань з використанням широкого спектра методів якісних та кількісних оцінок. Воно дозволяє охарактеризувати реальну ситуацію, що склалася в роботі з паблік рілейшнз, виявити латентні процеси, проаналізувати сприймання цього напрямку політики МВС України працівниками на місцях. Дані дослідження допоможуть вирішити широке коло не тільки практичних, але й теоретичних проблем, оскільки системне вивчення процесів паблік рілейшнз в ОВС ще не проводилось. Тому метою даної роботи є всебічний аналіз діяльності ОВС щодо підвищення авторитету міліції України та встановлення партнерських стосунків з громадськістю. Інформаційною основою аналізу є результати проведеного у 2003 р. фахівцями науково-дослідної лабораторії соціальної та психологічної роботи в ОВС НУВС, за участю автора, соціологічного дослідження у 15 регіонах України. До вибірки увійшли 2400 працівників різних служб. Крім анкетного опитування, застосовувались фокусовані інтерв'ю з експертами з числа керівного складу обраних підрозділів.

Дослідження показало, що на цей час ставлення населення України до ОВС загалом носить характер нейтралітету та відособленості, але існує певна специфіка по областях. Більш кращі стосунки спостерігаються у малочисельних сільськогосподарських областях, де населення є більш правослужняним та незаполітизованим. Прикладом цього є Закарпатська, Волинська та Вінницька області. Певну роль також грають окремі події, що відбувались в Україні (наприклад, стихійні лиха на Закарпатті були одним з основних факторів зближення населення та працівників міліції). Щодо оці-

нки характеру відносин, то найбільшу допомогу міліції населення надає у Полтавській, Волинській, Вінницькій та Закарпатській областях. Найменшу – у Дніпропетровській та Кіровоградській.

Значних змін іміджу ОВС в свідомості громадськості за останній рік не відбулось. Причини цього носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. По–перше, неможливо змінити свідомість людей, особливості їх менталітету за рік, або навіть 3–5 років, цей процес значно довший. По–друге, стан матеріально–технічного та кадрового забезпечення на цей час просто не дає змоги це зробити, хоч майже в усіх областях України робиться певна робота з цього питання, покращання стосунків ОВС та населенням спостерігається у Закарпатській, Полтавській та Донецькій областях, незначне погіршення – в Кіровоградській, Дніпропетровській, Херсонській областях та в Криму. В інших регіонах, на думку працівників, ставлення пересічних громадян за останній рік не змінилось. Деяке покращання в стосунках міліції та громадськості, на прикладі свого структурного підрозділу, спостерігають дільничні інспектори, СБЕЗ та слідчі. З точки зору ДАІ ставлення населення погіршилося.

Якщо охарактеризувати зміни форм взаємодії ОВС та громадськості взагалі, то на думку половини опитаних, за останній рік вони суттєво не змінились. Появу нових форм співробітництва відмітила тільки п'ята частина опитаних. Якщо порівнювати досліджувані області, то виділяються Вінницька, Волинська та Закарпатська, в яких відбулися позитивні зміни щодо появи нових форм партнерства та удосконалення старих. В Криму, Дніпропетровській та Запорізькій областях відсутність змін має місце наряду зі зникненням традиційних форм взаємодії. В інших областях значних особливостей не спостерігається.

Щодо громадських формувань з охорони правопорядку, то вони існують приблизно у половині районів опитаних. Перш за все, це позаштатні співробітники та ДНД, тільки п'ята частина опитаних відмітила існування об'єднань громадян для охорони під'їздів та квартир. Якщо громадські формування існують, то близько 60% працівників міліції співпрацюють з ними. У цій взаємодії пріоритет надається позаштатним співробітникам та ДНД. Найбільше розповсюдження громадські формування отримали в Вінницькій, Полтавській, Кіровоградській, Закарпатській та Донецькій областях. За останній рік нові формування, за оцінками опитаних, найактивніше виникали у Вінницькій області, на другому місці – Полтавська область, найменша кількість правоохоронних об'єднань виникла на Кіровоградщині. Серед працівників різних служб найбільше співпрацюють з об'єднаннями населення дільничні інспектори міліції, найменше – ППСМ та слідчі. Кількість людей, які входять до складу громадських формувань, у чверті районів досліджуваних областей збільшилась. Нові громадські формування з'явилися на території 22% відділів Але учасники фокус–груп відмітили формальність функціонування правоохоронних громадських формувань. Опосередковано про це свідчать дані опитування: значна кількість респондентів не змогла дати оцінку змінам складу правоохоронних громадських об'єднань (по всьому масиву опитаних цей показник складає

46%). Це ще раз свідчить про те, що більшість працівників міліції фактично не співпрацює з ними.

Для активізації співробітництва з населенням, на думку учасників опитування, по-перше, треба збільшити матеріальне стимулювання громадян (54%), по-друге, забезпечити анонімність співробітництва (28%), по-третє, поліпшити інформованість населення про діяльність міліції та удосконалити нормативну базу партнерської взаємодії (по 26%). Таким чином, головними перешкодами у розвитку партнерства працівники ОВС бачать у об'єктивних факторах. Щодо негативних моментів, які спостерігаються у межах ОВС, то їх, як гальма партнерства, називає значно менша кількість опитаних. Так, низький рівень професіоналізму працівників виділило 18% респондентів, корумпованість в ОВС – 13%, відсутність навичок між особистісного спілкування – 12%. Більш критичними до себе виявилися працівники Волинської, Дніпропетровської та Херсонської областей. Підвищення професіоналізму міліції у списку першочергових завдань пересунулось у Дніпропетровській області на друге місце, а у Волинській та Херсонській – на третє. Зниження рівня корумпованості зайняло у Дніпропетровській та Херсонській областях друге місце. Учасники круглих столів, крім вже названих перешкод, зазначили відсутність для населення не тільки матеріальних, але й моральних стимулів співпраці з ОВС.

Якщо розглянути заходи, які організуються в райвідділах для залучення громадськості до правоохоронної діяльності, то найчастіше проводяться виступи у ЗМІ (про це свідчать і дані аналізу звітів обласних управлінь), зустрічі з населенням та індивідуальні бесіди. Слід зазначити, що зустрічі з населенням для спільного вирішення питань з охорони громадського порядку є найбільш перспективним заходом, але на можливість його застосування впливає специфіка області. Значно легше проводити зустрічі з мешканцями району в сільськогосподарських регіонах, малочисельних населених пунктах, де люди знають один одного. В таких містечках переважають пенсіонери, які більш схильні до співпраці, ніж молоді люди. Крім того, в цих областях дещо інший менталітет, більш терпиме ставлення до міліції, більший рівень поваги до закону, менший рівень злочинності. Найрегулярніше зустрічі з мешканцями районів проводяться у Закарпатській, Вінницькій, Полтавській та Донецькій областях. Найрідше – у Київській, Дніпропетровській, Кіровоградській та Запорізькій.

Окремим напрямком взаємодії з громадськістю є налагодження контактів із ЗМІ. Аналіз розповсюдженості основних видів співробітництва із засобами масової інформації по областях дозволяє виділити області з найбільш розвиненими зв'язками із ЗМІ. Це Вінницька, Закарпатська, Донецька, Волинська та Полтавська області. Якщо взяти оцінку взаємодії із ЗМІ по Україні в цілому, то, за останній рік, регулярно засобами масової інформації висвітлювалась робота 43% райвідділів, 46% підрозділів залучали представників ЗМІ до участі у спеціальних рейдах, а працівники 67% райвідділів респондентів брали участь у прес-конференціях.

Окремим завданням дослідження було вивчення оцінки діяльності центрів громадських зв'язків. За оцінками респондентів, серед основних

напрямок діяльності ЦГЗ порівняно в задовільному стані знаходиться інформування громадян про діяльність міліції та інформування населення про засоби безпеки та захисту від злочинних посягань. Інші види робіт розвинуті дещо менше. Найкраще оцінили роботу своїх ЦГЗ працівники Волинської, Вінницької, Донецької, Закарпатської та Полтавської областей (але в останніх двох областях є певні проблеми з організацією брифінгів та круглих столів). Найгіршою, на думку респондентів, працюють ЦГЗ у Київській області та Криму. Звісно, це суб'єктивні оцінки, але вони можуть свідчити не тільки про частоту проведення тих чи інших заходів, а й про їх ефективність. Працівники можуть і не знати всю роботу ЦГЗ, але результати його роботи впливають на ставлення населення до міліції, знання громадян і таким чином зумовлюють характер конкретних взаємодій.

Отже, до заходів щодо підвищення іміджу ОВС можна рекомендувати такі доповнення:

1. Враховувати специфіку області (її розміри, демографічну ситуацію, характер зайнятості населення, стан його правової свідомості) при плануванні і проведенні конкретних заходів щодо налагодження взаємодії міліції з населенням.

2. Надавати УМВС в областях більш свободи у виборі конкретних форм налагодження партнерських стосунків.

3. Запровадити постійні моніторингові вивчення громадської думки (бажано, за типовим інструментарієм) з наступною широкою популяризацією в органах та підрозділах внутрішніх справ його результатів.

4. При оцінці у зміні іміджу міліції спиратись на результати попередніх вивчень громадської думки.

5. Оцінювати діяльність по налагодженню зв'язків з громадськістю не за кількістю проведених заходів, а за змінами у стосунках між міліцією та громадянами, підвищення рівня інформованості населення про діяльність міліції та довіри до неї.

6. Продовжувати розширення стосунків із ЗМІ, зосередивши свою увагу не тільки на місцевих ЗМІ та відомчих газетах, але й на центральних засобах масової інформації. Розробити єдину інформаційну політику щодо висвітлення діяльності міліції таким чином, щоб стратегія подачі інформації в центральних та місцевих ЗМІ не суперечила одна одній.

7. Розвивати тільки ті форми правоохоронних громадських об'єднань, які є найбільш дієвими в той чи іншій області, уникати кількісних показників при оцінці роботи з громадськими формуваннями (їх кількість, чисельність тощо), що дозволить зменшити формалізм цього напрямку зв'язків з громадськістю.

8. Діяльність ЦГЗ не повинна замикатись тільки на підвищенні іміджу в свідомості населення та налагодженні стосунків із ЗМІ. В своїй роботі ЦГЗ також повинні зосередити зусилля на налагодженні позитивних стосунків з пріоритетними групами громадськості, тобто такими, що мають значний вплив на діяльність ОВС.

Урахування виділених особливостей стосунків міліції та громадськості по-перше, дозволить направляти зусилля і кошти (у більшості випадків

обмежені) для вирішення найбільш болючих проблем працівників ОВС, по–друге, надасть змогу визначити пріоритетні напрямки фундаментальних досліджень для створення необхідної наукової бази управління процесами паблік рілейшнз в ОВС.

*Надійшла до редколегії 21.09.03*

*В.В. Мальцев*

### **ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДСЬКОЇ ДУМКИ ЩОДО ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Сьогодні дослідження громадської думки є вже усталеною практикою не тільки в політичній, але й у інших сферах соціальної життєдіяльності. Це пов'язано, перш за все, з розвитком громадянського суспільства та, відповідно, виникненням необхідності державним органам враховувати в своїй діяльності думку різноманітних соціальних спільнот. Не є винятком у цьому випадку і органи внутрішніх справ. Розширення використання результатів дослідження громадської думки пов'язане, головним чином, з функціями, які вона виконує як соціальний інститут.

По–перше, громадська думка щодо ОВС формулює та артикулює цілі і завдання, які ставить перед правоохоронними органами суспільство. По–друге, вона відображає реалії процесу реалізації цих цілей, тобто виступає як необхідний елемент контролю суспільства над правоохоронною системою.

На цей час намагання впровадити у практику управління правоохоронними органами результати дослідження громадської думки стикаються з рядом проблем, пов'язаних здебільшого з традицією вивчення громадської думки в рамках так званих «полінгів». Для полстера (тобто людини, яка займається вивчення громадської думки) суб'єкт громадської думки – це деяка множина індивідів, які потрапили до вибірки, а сама громадська думка – це сума індивідуальних думок. Такий погляд базується на номіналістичній традиції, згідно з якою суспільство розглядається як сукупність слабо пов'язаних між собою індивідів [1]. У результаті такого дослідження ми отримуємо процентний розподіл відповідей респондентів на запропонований інтерв'юером перелік запитань.

Наслідком сучасного «арифметичного» ставлення полстерів до визначення суб'єктів громадської думки стала досить гостра критика їх роботи з боку соціологів. Так, П.Бурдье у своєму аналізі методології та практики опитувань підкреслює неправомірність припущень, що, по–перше, всі люди здатні продукувати власну думку; по–друге, треба брати до уваги будь–яку думку; по–третє, існує консенсус щодо проблематики і значущості запитань, що їх пропонують полстери [2, с.161]. В результаті полінги насправді не вимірюють «громадську думку», а продукують артефакти, тобто позбавлені реального змісту вербальні конструкти.

Використання у практиці управління органами внутрішніх справ даних такого роду досліджень призводить до необґрунтованих рішень, адже вони