

УДК 351.74 (477)

## ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ НАСЕЛЕННЯМ

Салманова О.Ю., к. ю. н., доцент,  
начальник кафедри адміністративного права та процесу  
Харківський національний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу такої проблеми, як високий рівень недовіри населення до діяльності органів правопорядку та небажання громадськості взаємодіяти із зазначеними підрозділами. Автор наголошує на тому, що причина такого небажання співпрацювати полягає не тільки в органах Міністерства внутрішніх справ України, а й багато в чому залежить від самої політики та волі держави. Виокремлено низку чинників, які негативно впливають на формування позитивного іміджу правоохоронних органів і підкріплені статистичними даними й показниками. За результатами дослідження запропоновані шляхи відновлення довіри громадськості до органів правопорядку та формування позитивного ставлення населення до Національної поліції України.

**Ключові слова:** населення, органи правопорядку, взаємодія, довіра, реформування, гласність, громадський контроль, національна поліція.

Стаття посвящена аналізу такої проблеми, як недоверие населения к деятельности органов правопорядка и его нежелание осуществлять взаимодействие с вышеуказанными органами. Автор отмечает, что причина такого нежелания сотрудничать кроется не только в самих органах Министерства внутренних дел Украины, но и во многом зависит от политики и воли государства. Выделено ряд факторов, которые отрицательно влияют на формирование положительного имиджа правоохранительных органов и подкреплены статистическими данными. По результатам исследования предложены пути возобновления и формирования доверия общественности к органам Национальной полиции.

**Ключевые слова:** население, органы Национальной полиции, взаимодействие, доверие, реформирование, гласность, общественный контроль.

Salmanov A. Yu. ON IMPROVING OF INTERACTION INTERNAL AFFAIRS WITH POPULATION

The article analyzes problems such as the lack of confidence of the population in the activities of law enforcement and its unwillingness to engage with the above-mentioned bodies. The author notes that the reason for this lack of cooperation lies not only in themselves organs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, but also depends on the policy and the will of the state. The article highlights a number of factors that adversely affect the formation of a positive image of law enforcement, which are backed by statistics. According to the study the ways of renewal and formation of public trust in the National Police.

**Key words:** population, authorities of the National Police, cooperation, trust, reform, transparency, public control.

**Постановка проблеми.** Законом України «Про Національну поліцію» встановлено, що рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1]. Проте практика засвідчує, що діяльність правоохоронних органів викликає тільки критику та недовіру впродовж усього періоду становлення незалежності України. Найбільш негативне враження від роботи правоохоронців складається в людей, які отримують інформацію про роботу органів правопорядку з власного досвіду (74,8%), або від осіб, які притягалися до адміністративної відповідальності (78,6%) [2, с. 17].

За результатами опитування, яке проводилось у березні 2015 р., повну довіру до міліції (яка продовжувала існувати до 6 листопада 2015 р.) висловили дещо більше ніж 2% громадян, ще 22% – «скоріше» довіряють міліції. Отже, рівень загальної довіри до міліції становив близько 25% – від 22% на Заході країни до 27% у Центрі. Не довіряють міліції (зовсім і «скоріше») від 64% жителів Півдня до 71% – Сходу [3, с. 58]. Зумовлюється така недовіра й небажання співпрацювати з органами правопорядку тим, що вони неналежно

забезпечують права і свободи громадян, їхню особисту безпеку та громадський порядок загалом. Результати дослідження подано в таблиці 1.

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженнями у сфері побудови партнерських відносин населення з органами правопорядку займалися і продовжують реалізовувати наукові пошуки такі вчені, як О.А. Мартиненко, О.М. Бандурка, С.М. Гусаров, В.М. Бесчастний, Г.В. Гребеньков, А.М. Долгополов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Марцеляк, А.П. Коренева, А.С. Гречін, І.Д. Казанчук, Є.В. Шорохова та низка інших провідних науковців. Проте сьогодні в умовах радикальних реформ, оптимізації правоохоронної системи й перетворення міліції в органи Національної поліції, ключовим завданням яких є «не кришувати» і репресувати, а служити й захищати», питання взаємодії поліції з населенням набуває оновленого погляду.

**Метою статті** є дослідження причин і умов негативного ставлення громадськості до органів Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), визначення чинників, які підривають суспільну довіру до них, і на основі отриманих результатів з'ясувати, у



який спосіб цю довіру відновити й запропонувати шляхи подальшого розвитку співпраці та взаємодії населення з правоохоронними органами.

**Виклад основного матеріалу.** Історично склалось так, що діяльність поліції не сприймалась доброзичливо з боку населення. Як виявляє аналіз відповідної наукової літератури, у більшість представників органів правопорядку часто відверто спрямовували свої дії проти будь-яких спроб населення реалізувати свої права, свободи й законні інтереси. Такий стереотип відбився й на ставленні нинішньої громадськості до правоохоронних органів.

Започаткована реформа МВС України справ має на меті докорінно змінити їхню структуру та систему, а також перетворити органи забезпечення правопорядку на сервісну службу.

Необхідність таких радикальних змін назривала протягом досить тривалого періоду часу. Та правоохоронна система, яка існувала до сьогодні, перестала задовольняти потреби суспільства й держави. Тому виникла необхідність у вдосконаленні оперативної діяльності працівників органів МВС, покращення їхнього ставлення до людей, ліквідації виявів усіх форм бюрократії та корупції.

Реформи правоохоронних систем проводять у багатьох поставторитарних державах і державах, що розвиваються. Відповідно, низький рівень довіри населення до поліції притаманний саме «розколотим» і посткон-

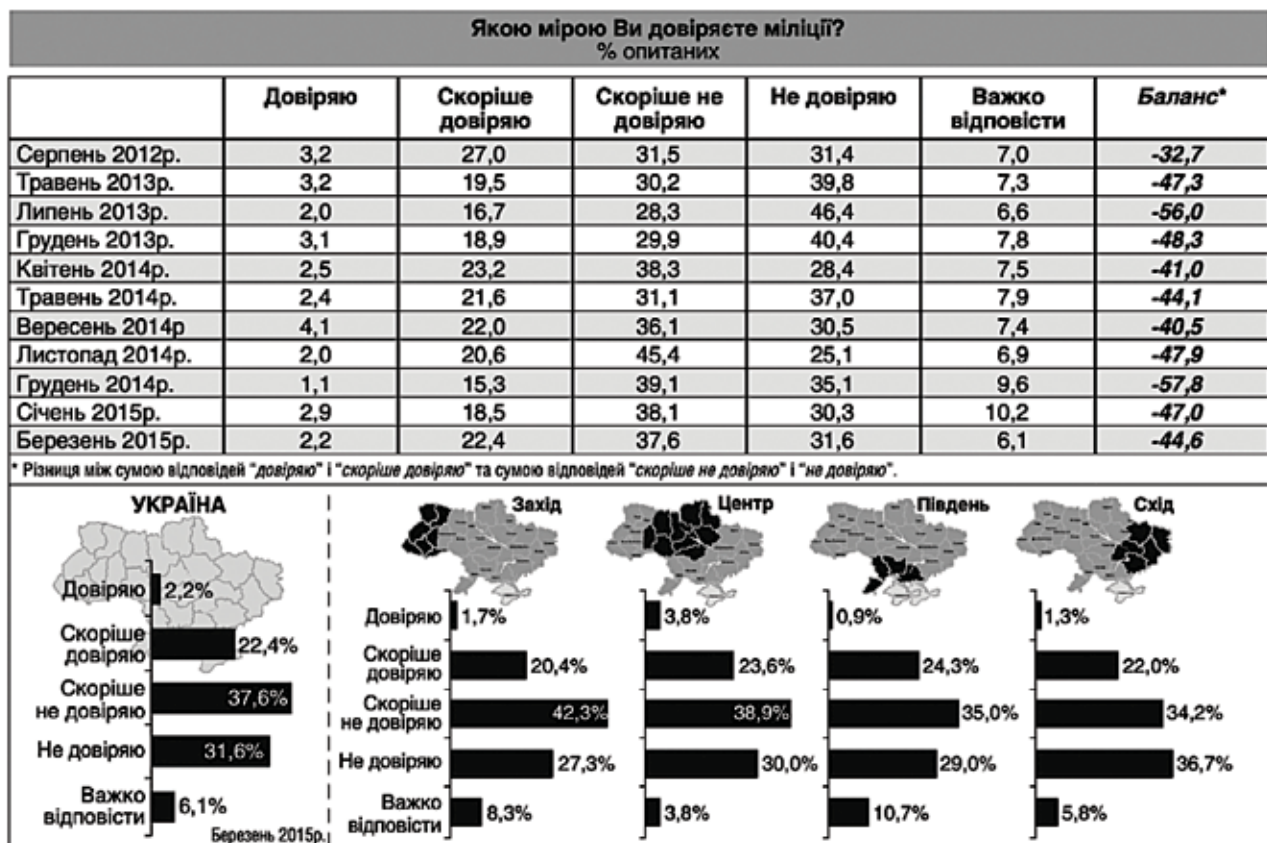
фліктним суспільствам, тобто коли наявні сильні показники дезорганізації й відносної соціально-економічної нерівності. Проте проблема криється не лише в самій правоохоронній системі. Довіру до поліції не можна розглядати окремо від довіри до влади. У діяльності уряду будь-якої розвиненої держави механізми подолання громадянської недовіри виходять на перший план, про що поки ще не можемо сказати про Україну. Для нашої держави характерним залишається низький рівень розвитку майже всіх сфер виробництва, що зумовлює низький рівень міжособистісної довіри та слабе громадянське суспільство, яке й спричиняє відсутність довіри до публічної адміністрації.

Чинників недовіри до поліції багато. Дуже часто вони є розумними та обґрунтованими, особливо тоді, коли потреби безпеки й інтереси довіри потенційних суб'єктів краще задовольняються в інший спосіб. А ймовірність застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї сама зумовлює громадян ставитись до органів поліції з недоволю та острахом.

Суттєво впливає на рівень довіри й те, як самі правоохоронці сприймають свої права й обов'язки. Аналіз присвячених органам поліції вітчизняних та іноземних публікацій, а також доповідей і звітів правоохоронних організацій (у тому числі міжнародних) свідчить про велику кількість випадків діяльності й бездіяльності поліції, які самі по собі перешкоджають

Таблиця 1

### ДОВІРА ДО МІЛІЦІЇ І ГОТОВНІСТЬ ЇЇ ДОПОМАГАТИ



суспільній довірі. Аналіз необхідний нам для того, щоб доповнити наше розуміння інших (латентних) причин недовіри. Навіть однократне спілкування громадянина з представником поліції може сильно вплинути на те, як сприйматимуть правоохоронні органи не тільки самі громадяни, а і їхні родичі, друзі й ін. Тому населення оцінює діяльність працівників органів правопорядку досить критично. За результатами опитування в січні 2015 р., яке проводилось Центром Разумкова, більшість респондентів заявили, що правоохоронці «не дуже добре» або «погано» справляються з такими завданнями та обов'язками:

- виявлення й розкриття кримінальних правопорушень (79%);
- забезпечення захисту власності від злочинних посягань (78%);
- надання соціально-правової допомоги громадянам (76%);
- забезпечення особистої безпеки громадян (76%);
- запобігання правопорушенням і їх припинення (76%);
- забезпечення безпеки дорожнього руху (72%);
- охорона громадського порядку (71%) [4, с. 20].

Дуже актуальною є проблема, яка значно знижує авторитет і довіру до органів МВС України, коли правоохоронці стають заручниками політичних режимів. Важко сподіватись на довіру в ситуаціях, коли співробітники змушені за наказом охороняти чиїсь інтереси або лобістські закони, які не мають широкої підтримки.

Поліцейські, від котрих постійно вимагають захисту непопулярних законів, поступово втрачають суспільну підтримку через свої загальні обов'язки; а там, де закони виявляються неприйнятними, може виникнути громадянська непокоря чи навіть повстання. І, як правильно з цього приводу зазначає професор Ендрю Голдсміт<sup>1</sup>, це нібито призводить до парадоксу: слабка поліція за суспільної підтримки, принаймні в довгостроковій перспективі, ефективніша за потужні поліцейські сили, які не мають такої підтримки [5, с. 169].

Наступним чинником, який негативно впливає на формування довіри до органів МВС України, є відчуття безкарності з боку самих правоохоронців. Служіння закону тільки на словах чи очевидне його нехтування – ось ще один привід для суспільного невдоволення. Адже недотримання законності й правопорядку в лавах співробітників є доказом подвійних стандартів у державі.

Далі на основі аналізу будемо говорити про такі риси окремих працівників, які також негативно впливають на авторитет органів поліції:

- зневага – навіть коли поведінка працівника поліції не є відверто образливою, бракує традиції публічної служби громаді загалом;
- байдужість – подібно до зневаги, байдужість є ще однією формою бездіяльності, яка вказує на відсутність відданості праці;

– непослідовність – подібно до некомпетентності, непослідовність підриває довіру, оскільки задоволенню очікувань особи бракує надійності;

– дискримінація – зосередження працівників поліції на роботі з певними групами населення формує уявлення про упереджене ставлення до них;

– залякування – до різних форм залякування працівники поліції вдаються або з егоїстичних мотивів, або з упередженості, що вказує на брак доброзичливості;

– підтримання дрібної корупції – поширене серед представників органів МВС прагнення отримати незначні хабарі чи послуги;

– вимагання – правопорушення більш системне та серйозне, ніж дрібна корупція, оскільки ґрунтується на відкритому залякуванні й реальному застосуванню насилля;

– застосування надмірної сили – у цьому разі йдеться про застосування сили з боку правоохоронців з метою забезпечити порядок і захист законності у випадках, коли для досягнення того самого результату доцільно використати інші методи державного впливу, а також про застосування зависокого рівня сили чи про застосування сили протягом тривалого проміжку часу, що не є виправданим.

Через зазначені обставини поліція має низьку легітимність і заслужено погану репутацію. Тому реформа правоохоронної системи, започаткована в Україні, має неабияке значення для формування позитивного іміджу органів поліції й перетворення їх на сервісну службу, здатну на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина.

Позитивно зміни сприйняло й саме населення. Так, 83% опитаного населення вважають, що органи внутрішніх справ повинні перетворитися з карального на сервісний (обслуговуючий населення) орган. При цьому більшість згодні або «скоріше» згодні з тим, що насамперед:

- поліція повинна більш оперативно реагувати на звернення громадян (95%);
- треба істотно покращити ставлення правоохоронців до людей (94%);
- необхідно спростити процедури звернення до органів поліції та оформлення документів (93%);
- зробити роботу поліції гласною (91%);
- підвищити відповідальність правоохоронців за скоєні ними порушення (90%).

Також, на думку населення, дуже важливо, змінити систему відбору й підготовки кадрів (88%), створити незалежну комісію з розгляду скарг на дії правоохоронців (85%) [4, с. 21].

Важливим кроком у формуванні довіри є вдосконалення підзвітності в роботі правоохоронних органів. Проте стандарти, які врегульовуватимуть таку підзвітність, повинні відображати діяльність органів поліції, спрямовану на надання захисту, реалізацію прав, а не на підтримання влади чинного режиму чи виключно державних інтересів. Спільна праця працівників органів МВС України й громадськості у сфері захисту громадян закладає важливий фундамент у побудові довіри через вияви доброзичливості і дотримання спільних цінностей.

<sup>1</sup> Ендрю Голдсміт – професор права та кримінальної юстиції в Університеті Фліндерз (Австралія). Працював у низці проектів ООН із поліцейських реформ.



Підготовка кадрів для «нової» поліції також має чимале значення в процесі вдосконалення взаємодії правоохоронних органів і громадськості. Попередній досвід зловживань і нехтувань вимагає від майбутніх співробітників поліції сумлінності вже з перших кроків. Ці кроки повинні бути конкретними та прозорими, щоб закласти основу такого виконання обов'язків, яке давало б змогу одержати схвальні публічні оцінки компетентності, надійності й самоконтролю [5, с. 177–178].

Важливими в напрямі формування довіри громадськості до правоохоронних органів є реорганізація та оптимізація роботи регіональних управлінь МВС України. Зумовлено це тим, що вони є оперативними структурними підрозділами та найближчими для населення. А тому першочерговими заходами, направленними на вдосконалення взаємодії поліції й громадськості, є такі:

1. Відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації», громадяни наділені правом доступу до діяльності суб'єктів владних повноважень. Доступ до інформації забезпечується шляхом 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет; в) на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; г) на інформаційних стендах; д) будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [6].

Відтак необхідно звернути увагу на якісне оформлення та заповнення сайтів регіональних управлінь МВС України більш актуальною й детальною інформацією про структурні підрозділи органу та їхніх керівників, указати графік прийому громадян, розмістити приклади оформлення заяв, а також постійно відображати основні напрями діяльності та їхні результати.

2. Виробити єдині стандарти вуличних знаків, які вказували б на місце розташування підрозділів Національної поліції.

3. З метою підвищення доступності структурних підрозділів для громадян з обмеженими можливостями, обладнати їх необхідними скатами, пандусами, спеціальною розміткою для осіб, які мають проблеми із зором, тощо.

4. Забезпечити вільний і миттєвий доступ до гарячих телефонних ліній.

5. Забезпечити належну взаємодію з іншими правоохоронними органами та правоохоронними організаціями. Проводити спільні зустрічі, круглі столи, конференції для постійного обміну досвідом.

6. Увести постійний моніторинг за якістю надання органами поліції послуг населенню.

7. Сприяти захисту прав самих співробітників Національної поліції.

**Висновки.** Проведене дослідження надало можливість виокремити основні чинники негативного ставлення населення до діяльності органів МВС України та його небажання співпрацювати на покращення розвитку громадянського суспільства й держави. Ми дійшли висновку, що підстави такої недовіри є виправданими та обґрунтованими, а тому започатковані зміни як у державному апараті загалом, так і в правоохоронній системі зокрема є актуальними й необхідними.

Запропоновані нами шляхи вдосконалення роботи органів Національної поліції у формуванні до них довіри громадськості, певна річ, потребують додаткового вивчення та обговорення. Проте саме суспільство має сприяти реформам і змінам, що відбуваються в державі, бути їхнім активним учасником, а не лише спостерігачем

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Національну поліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
2. Моніторинг незаконного насильства в міліції (2004–2015 рр.) / [кол. авт.]. – Харків : Харківський інститут соціальних досліджень, 2015. – 328 с.
3. Українська міліція очима громадян: оцінка стану, проблеми і перспективи реформування // Національна безпека і оборона (Центр Разумкова). – 2015. – № 2–3. – С. 58–74.
4. Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України // Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу «Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ» 16 квітня 2015 р. – К., 2015. – 56 с.
5. Голдсміт Е. Реформа поліції та проблема довіри / Е. Голдсміт // Демократичне поліціювання : збірник наукових статей / за заг. ред. О.М. Бандурки та Дж. Перліна, наук. редактор О.В. Тягло. – Львів : Астролябія, 2011. – 492 с.
6. Про доступ до публічної інформації : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314