

Субота С. І.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри економічних дисциплін факультету № 3
Національної академії Національної гвардії України

ДОВІРА НАСЕЛЕННЯ ЯК КРИТЕРІЙ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розкривається сутність феномену довіри населення до органів поліції, визначається місце довіри у системі оцінювання ефективності діяльності поліції, розроблені рекомендації для підвищення рівня довіри до органів Національної поліції України.

Ключові слова: довіра, органи поліції, Національна поліція України, партнерські відносини.

Постановка проблеми. Невід'ємною умовою успішності реформування Національної поліції України є запровадження партнерської моделі взаємовідносин із суспільством, що передбачає наявність у громадськості об'єктивної інформації про особливості діяльності поліцейських, продуктивність їх роботи, ефективність витрачання бюджетних коштів та інші важливі аспекти функціонування.

Відкритість та прозорість у діяльності Національної поліції України дозволяє створювати середовище відкритого діалогу з громадянами і у такий спосіб забезпечувати високий рівень довіри з боку суспільства, акцентуючи увагу на питаннях публічної безпеки, а також залучаючи громадян до спільного вирішення проблемних питань.

Водночас взаємовідносини між органами поліції і населенням, які склалися в Україні натеper, не можна вважати оптимальними. Як свідчать результати соціологічних опитувань громадян, у деяких місцевостях склався негативний імідж поліції, внаслідок цього значно знизилась довіра населення до неї як до правоохоронного органу. Не відповідає вимогам сьогодення і практична діяльність органів поліції щодо створення доброзичливих взаємовідносин із населенням. Отже, виникла необхідність у створенні виваженої системи заходів з метою привернення уваги населення до діяльності Національної поліції України та стимулювання зростання рівня довіри до неї з боку різних груп громадськості.

Упродовж останнього часу в науці сформувалася традиція дослідження соціально-правового феномену довіри населення до різних державних інститутів. Особливої уваги серед науковців і практичних працівників-правоохоронців привертають питання, що стосуються взаємовідносин населення з органами поліції, забезпечення високого рівня довіри до органів поліції з боку суспільства. Значний внесок у розробку цієї проблеми зробили такі науковці, як Г.В. Андрєєва, О.М. Бандурка, А.А. Бова, І.Д. Казанчук, Д.П. Калянов, К.С. Колесник, А.М. Колодій, О.В. Климовська, О.С. Проневич та інші. Однак цілісної та комплексної концепції щодо підвищення рівня довіри населення до органів поліції нині бракує. Отже, наше наукове дослідження феномену довіри населення як критерію оцінювання ефективності діяльності Національної поліції України набуває особливого змісту і актуальності.

Метою статті є визначення теоретико-методологічних засад формування партнерських відносин органів поліції з насе-

ленням і вироблення рекомендацій, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно зі ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [1]. Довіра до органів поліції є важливою характеристикою суспільних відносин, ключовим соціокультурним явищем, яке визначає ефективність державної політики з формування громадянського суспільства, розвитку демократії та соціально-економічного розвитку країни загалом.

Сьогодні часто у науковій літературі та засобах масової інформації феномен довіри суспільства до правоохоронних органів зводиться до розуміння цієї категорії переважно з погляду формування іміджу працівників поліції. У юридичній діяльності відносини суб'єктів характеризуються особливими властивостями, оформленими правом, тому феномен довіри у правоохоронній діяльності може набувати самостійного значення, отримуючи визнання як цінність водночас із цінністю права, довіра у такому розумінні може не збігатися за своїм обсягом із довірою як суспільним явищем (як і ідея досконалої правової системи або правопорядку не може повністю збігатися із соціальним ідеалом). Очевидно, що для громадян довіра до органів поліції не може ґрунтуватися на абстрактній ідеї справедливості, не може обмежуватися тільки визнанням цінності їхньої діяльності, а супроводжується переживанням почуття подяки, симпатії і дружньої підтримки. У такий спосіб ірраціональна сутність довіри наповнюється сенсом, життєвим змістом, стає предметною лише в конкретних вчинках поліцейських. Ця обставина вказує на залежність феномену довіри від характеру системи громадських зв'язків та історичних умов розвитку країни.

У країнах Європи і США вже склалися основні моделі правоохоронної діяльності, а отже, і моделі довіри суспільства до органів поліції. Так, європейська модель довіри функціонує в умовах соціальної терпимості, американська – звернена до принципів і цінностей соціальної ідентичності особистості. Існує і східна модель довіри до органів поліції, у якій простежується система релігійних обмежень і табу. В Україні сьогодні відбувається процес реформування правоохоронної системи. Ще не склалась остаточно модель відносин поліції та громадянського суспільства, не існує єдиної моделі довіри. По суті, в умовах сьогодення у контексті посткласичної парадигми юридичної науки не сформований остаточно запит на інтегративну категорію «довіра» [2, с. 111].

В основі поняття «довіра» лежить слово «віра», яке у слов'янських мовах вживається на позначення правди, дійсності, істинності, справжності, із таким самим значенням уживалося воно в латинській, давньонімецькій мовах. Отже, це поняття уособлює моральні підвалини людських взаємин.

Довіра як категорія має подвійний характер: з одного боку, в її основі лежать моральні засади співробітництва, коли майбутня поведінка партнера авансовано отримує характеристики, які відповідають очікуванням, з іншого – її виникнення зумовлене знаннями про партнера, його репутацією. Такі характеристики не суперечать, а лише доповнюють одна одну, створюючи повну картину досліджуваного явища.

Довіра населення до Національної поліції України визначається як сприятлива (позитивна) оцінна реакція груп населення до органів поліції, яка виявляється в думках, почуттях та цілеспрямованій поведінці. Оцінка громадянами діяльності органів поліції (чи то позитивна, чи то негативна) не може виникнути з нічого, вона має певні підстави. Очевидно, що це зумовлено якістю контактів громадян з поліцією, що своїм наслідком має певний вплив на формування думки тих, кому довелося або не довелося безпосередньо контактувати з поліцейськими (соціологічні дослідження свідчать: що частіше респонденти у своїй повсякденній діяльності контактують із поліцейськими, то гірше вони оцінюють їхню роботу і більше серед них тих, хто не довіряє поліції).

Довіра населення до органів поліції є явищем, яке має групу характеристику, тобто містить оцінку групи людей. Значена оцінка формується під впливом низки факторів, серед яких найвагомішими, на нашу думку, є такі:

- особистий досвід спілкування громадянина з поліцейськими з питань, які доводилося вирішувати йому або членам його сім'ї (звернення, коли вони є потерпілими у правопорушеннях або злочинних зазіханнях, свідками або обвинуваченими, з приводу отримання довідок або документів тощо), коли поведінка конкретного поліцейського формує загальне враження громадянина про роботу та можливості всієї Національної поліції України;

- досвід спілкування з поліцейськими родичів, колег або знайомих, які своїми відгуками–враженнями про роботу поліції або підтверджують думку про роботу органів поліції, сформовану на підставі власного досвіду, або можуть вплинути на її зміну на краще або на гірше;

- інформація, отримувана із засобів масової комунікації (преса, телебачення, радіо, Інтернет), яка є різною за змістом. Особливістю сприйняття зазначеної інформації є так званий фактор несуперечливості, коли нова порція інформації, як правило, відкидається як неправдива, якщо вона суперечить уже наявному знанню людини, сформованому на власному досвіді. У цьому контексті слушно зауважити, що незначна кількість позитивної інформації, яка подається у засобах масової інформації про роботу поліцейських, не може суттєво вплинути на уже сформовану в суспільстві загальну недовіру до органів поліції, оскільки негативні оцінки значно переважають позитивні відгуки про роботу Національної поліції України [3, с. 69-70].

З часу створення Національної поліції України у 2015 році ставлення населення до поліції змінювалося від режиму великих очікувань до демонстрації певної недовіри. Проте громадяни довіряють сьогодні поліцейським набагато більше, ніж іншим державним інститутам, за винятком армії.

Однак виявити реальний рівень довіри населення до Національної поліції досить важко хоча б тому, що дані досліджень різних соціологічних центрів разюче відрізняються. Наприклад, відповідно до заяв голови МВС України Арсена Авакова дослідження соціологічної компанії Taylor Nelson Sofres (TNS),

що було проведене на замовлення компанії IREX у 12 містах України у вересні 2016 року та січні – березні 2017 року, продемонструвало зростання довіри до патрульної поліції за півроку з 47,5% до 53%. Згідно з даними TNS за той же час довіра до Національної поліції збільшилася з 38,9% до 43,5%.

Водночас дослідження, що було проведене Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) приблизно у той же час (в грудні 2016 року) наводить дещо інші цифри. Так, за даними КМІС, патрульній поліції довіряють (повністю довіряють або скоріше довіряють) 25,7% громадян. Національній поліції – 22,9%. Баланс довіри та недовіри до цих структур залишався негативним, порівняно з 2015 роком у патрульній службі він дещо погіршився, а ось у Національній поліції – значно покращився.

Дивно, але в цілому все більше довіряючи поліції, громадяни водночас констатують погіршення ситуації зі злочинністю, вважаючи її однією з головних проблем. Так, спільне дослідження Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва та соціологічної служби Центру Разумкова, проведене у грудні 2016 року, продемонструвало, що понад 61,7% громадян фіксують погіршення ситуації зі злочинністю. Ця цифра навіть дещо вища, ніж показувало аналогічне дослідження у 2014 році. А в дослідженні КМІС, проведеному у травні 2017 року, злочинність увійшла до ТОП-5 проблем, які хвилюють українців [4].

Безумовно, очікування від реформування Національної поліції України були великими, а ось результати, які ми отримали на тепер, дещо розчаровують населення. До плюсів можна віднести підвищення престижності професії поліцейського, певну довіру людей до патрульної поліції. Проте є питання щодо професіоналізму нових поліцейських. І це, напевно, головний мінус сьогодні.

Рівень довіри населення до правоохоронних органів можна розглядати як своєрідний барометр ефективності функціонування органів та інститутів держави. Низький рівень довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею, чим ускладнює охорону публічного порядку, запобігання та розкриття злочинів.

У низці досліджень відзначається вплив історичної спадщини, яка дісталася сучасній поліції, історичної пам'яті. У країнах, де правоохоронні органи були частиною репресивного апарату проти громадян, довіра до них сьогодні значно нижча, ніж у країнах зі значною демократичною історією.

Водночас основна причина недовіри до правоохоронних органів – це конкретна практика взаємодії. Байдужість до своїх обов'язків, некомпетентність, надмірне застосування сили, нерівне ставлення до різних громадян тощо є головними причинами недовіри з боку населення.

Якість державних інститутів (відкритість влади, її здатність підтримувати високоякісні суспільні блага, підзвітність населенню, верховенство закону, масштаб корупції тощо) прямо й опосередковано впливає на ставлення населення до поліції.

Важко уявити собі некорумповану й ефективну поліцію у корумпованій і неефективній державі. Всі хвороби держави – неефективність, корупція, можливість свавілля стосовно пересічних громадян – негайно приписуються і правоохоронним органам. Перетворення правоохоронних органів у слухняний інструмент вертикалі влади, непрозорість і відчуженість від місцевого населення будуть підривати довіру і стимулювати негативне ставлення [2, с. 112-113].

Поступове повернення довіри населення до правоохоронної системи – це факт очевидний, але недостатній для того,

щоб говорити про повноцінні успішні перетворення. З огляду на те, що керівництво МВС України зацікавлене в остаточному успіху реформи, йому необхідно ретельно проаналізувати прорахунки і оперативно почати певну корекцію, негайне вправлення допущених помилок. Якщо в наявну практику набору до Національної поліції України не внести необхідні зміни і доповнення, виникне серйозна загроза сфері безпеки дорожнього руху, системі охорони публічного порядку, загроза життю громадян тощо.

Для впровадження реальної реформи, що надалі може вплинути на зростання рівня довіри населення до Національної поліції України, необхідні певні кроки.

Крок перший. Формування професійного кадрового складу.

За декілька місяців можна підготувати презентацію ефектної патрульної служби на гарних і дорогих машинах. Але важко сформувати ефективний високопрофесійний підрозділ, здатний вирішувати правоохоронні функції, на порожньому місці, відкинувши інституційну пам'ять і професіоналізм старих кадрів, а також проігнорувавши можливість організувати взаємодію між новою поліцією та досвідченими співробітниками колишньої міліції, щоб не допустити провалу роботи правової системи.

Раніше система підготовки кадрів для роботи у цих службах полягала у піврічному навчанні в школах підготовки працівників міліції. Після закінчення таких шкіл проходило обов'язкове стажування під наставництвом досвідчених працівників упродовж декількох місяців. Тільки після цього молодий співробітник міг розпочати самостійне несення служби та представляти функції держави у системі правопорядку.

Перші місяці роботи нової поліції продемонстрували, що поліцейські, м'яко кажучи, не мають достатніх знань стосовно законів та нормативних документів, які регламентують їхню професійну діяльність. Помилки під час оформлення ДТП, складання протоколів, збирання доказової бази, дотримання заходів особистої безпеки, на жаль, мають масовий характер. Непоодинокі випадки перевищення працівниками поліції влади й посадових повноважень, безпідставного застосування спецзасобів, фізичного впливу й адміністративного затримання громадян. Це очевидна прогалина під час підготовки поліцейських.

Крок другий. Визначення реальних завдань патрульної поліції та механізмів контролю їх виконання.

Створену поліцію загнали в досить обмежені рамки завдань і функцій. До кінця нікому не зрозуміло, що було цьому причиною, – чи то побоювання, пов'язані з можливим непрофесіоналізмом нових працівників, чи то вузькість поглядів реформаторів. Нова структура не стала повноцінною заміною попередній (теж небезгрішній) системі забезпечення безпеки дорожнього руху та правопорядку на вулицях міста тощо [5].

Крок третій. Налагодження ефективного партнерства між поліцією та громадами.

Поліцейська діяльність орієнтована на громаду і включає стратегії стосовно зміни поглядів громадськості, яка часто мала всі підстави, щоб ставитися до поліції з підозрою та недовірою. Налагодження партнерства між поліцією та громадами є значним викликом для держави.

Філософія поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, потребує від поліції та громадськості більшої впевненості та відданості ідеям змін. Це комплексний процес, для успішності якого потрібно вживати взаємодоповнюючих заходів на багатьох рівнях. Отже, для практичної реалізації цієї філософії

необхідно розробити детальний стратегічний план дій на рівні поліцейської служби та громадськості.

У діяльності Національної поліції України визначено різноманітні форми взаємодії з населенням. Така взаємодія можлива у разі досягнення певного рівня правосвідомості населення, коли громадяни будуть готові співпрацювати з органами поліції. Підвищення рівня довіри до поліції з боку населення можна досягнути зовсім простим шляхом, тобто за допомогою спрямування зусиль органів поліції на допомогу особі в певних життєвих ситуаціях, зосередження зусиль поліції саме на превентивному аспекті діяльності з метою попередження правопорушень тощо.

На нашу думку, для забезпечення відкритості правоохоронної системи необхідно вжити багато важливих заходів, але початковими з них можуть бути різні публічні лекції з метою заклику громадян до співпраці з органами поліції, роз'яснення людям переваг такої співпраці, адже лише завдяки налагодженню дієвого механізму співпраці громадськості з поліцією буде можливим підвищення ефективності діяльності Національної поліції України та захисту прав і основоположних свобод громадян.

Крок четвертий. Налагодження ефективної взаємодії із засобами масової комунікації.

Протягом реалізації реформи необхідно зміцнити внутрішні та зовнішні комунікації з громадськістю, адже це дозволить зробити поліцейську діяльність прозорою та підзвітною. Ефективні зовнішні комунікації можуть сприяти підвищенню рівня довіри громадськості до Національної поліції України. Як правило, поліція рідко налаштована на співпрацю із засобами масової комунікації через побоювання, що вони звертатимуть увагу лише на недоліки в її роботі. Але для успішної реалізації реформи необхідно налагодити стратегічне партнерство із засобами масової інформації в рамках стратегії зовнішніх комунікацій поліції. Правоохоронці також мають пройти навчання з питань роботи із засобами масової комунікації, а журналісти – з питань поліцейської діяльності.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, зазначимо, що у процесах взаємодії органів поліції з населенням довіра, навіть незначна, є фундаментом, який сприятиме ефективнішому здійсненню взаємодії між ними. За умови досягнення поставленої мети взаємодія матиме два взаємозалежні результати: перший – очікуваний результат, другий – більший рівень довіри. Якщо кількість вдалих практик співпраці між поліцією та населенням буде зростати, то зростатиме і рівень довіри до неї. Саме коли рівень довіри між громадянами та поліцією буде належним, це сприятиме переходу від співробітництва між поліцією та громадянами до формування між ними партнерських відносин.

Довіру населення до Національної поліції України слід розглядати як складову частину налагодження стосунків між державною владою та громадськістю. Таке партнерство слід вважати необхідною складовою частиною функціонування всієї національної правоохоронної структури.

Література:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 15.02.2018).
2. Кубасенко А. Формування суспільної довіри та підтримки громадян у умовах становлення Національної поліції України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. № 2/2. С. 110-114.

3. Гаврилук Т. Довіра до міліції як передумова та результат її ефективної діяльності. Вісник Академії управління МВС. 2010. № 2 (14). С. 66-73.
4. Рябошапко В. Примус до реформи: чого домоглася поліція України за два роки. URL: <http://narodna-pravda.ua/2017/08/04/prymus-do-reformy-chogo-domoglasya-politsiya-ukrayiny-za-dva-roky-roboty/> (дата звернення: 15.02.2018).
5. Коваль П. Як зберегти довіру до нової поліції. URL: <https://dt.ua/internal/yak-zberegiti-doviru-do-novoyi-politsiyi-.html> (дата звернення: 15.02.2018).

Субота С. И. Доверие населения как критерий оценки эффективной деятельности Национальной полиции Украины

Аннотация. В статье раскрывается сущность феномена доверия населения к органам полиции, определяется

место доверия в системе оценки эффективности деятельности полиции, разработаны рекомендации для повышения уровня доверия к органам Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: доверие, органы полиции, Национальная полиция Украины, партнерские отношения.

Subota S. Public confidence as a criterion for evaluating effective activity National Police of Ukraine

Summary. In the article the essence of the phenomenon of public confidence in the police organs is revealed, its place in the system of evaluation of the effectiveness of the police activity is determined, recommendations for raising the level of trust to the bodies of the National Police of Ukraine are developed.

Key words: trust, police, National Police of Ukraine, partnership relations.