

О.Н. Ярмиш, д-р юрид. наук

**ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ
ТА НАСЕЛЕННЯМ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Серед найважливіших завдань реформування органів внутрішніх справ України пріоритетним виступає налагодження і підтримка стосунків між міліцією і населенням на принципах довіри, взаєморозуміння і доброзвичайності. Ця проблема особливо загострилась у зв'язку з формуванням демократичної держави, так як у демократичній державі, на відміну від тоталітарної, інститути влади стають засобом вирішення проблем цивільного населення. Крім того, міліція може ефективно вирішити проблеми укріплення правопорядку та її свого реформування тільки спираючись на підтримку громадськості.

Вирішення даного стратегічного завдання розгортається за такими напрямками, як-то:

- створення місцевої (в перспективі муніципальної) міліції, покликаної забезпечувати загальну та індивідуальну профілактику злочинів, надання професійної допомоги громадянам в організації особистої безпеки й охороні територій їх проживання;
- підвищення профілактичної функції в діяльності дільничних інспекторів міліції;
- урахування громадської думки населення в діяльності органів внутрішніх справ;
- залучення населення до охорони громадського порядку;
- використання закордонного досвіду в налагодженні зв'язків між міліцією та громадськістю.

Враховуючи те, що кожному етапу розвитку суспільства відповідає певний рівень особистої або громадської безпеки та правопорядку в державі, зазнають змін й форми взаємодії органів правопорядку з громадськістю. У сучасному українському суспільстві можна виділити три групи факторів, які актуалізують проблему взаємодії міліції і громадськості. По-перше, в засобах масової інформації, які в нинішніх умовах фінансуються корпоративними групами, для пересічного громадянина України насаджується думка, що рівень злочинності залежить, в першу чергу, від досконалості законодавчої бази та від того, як правоохоронні органи борються зі злочинцями. Зрозуміло, що такий підхід переслідує політичні й інші цілі і є поверховим. Масштаби злочинності не можуть залежати тільки від наявності або відсутності законів, ефективності роботи органів правопорядку, суворості або м'якості покарання за допущені діяння. Тому ефективність боротьби зі злочинністю багато в чому залежить від усвідомлення та активної позиції самих громадян у вирішенні цієї проблеми. Як свідчить досвід демократичних держав, функції органів внутрішніх справ стосуються виключно питань контролю, методичної допомоги, аналітичної діяльності. Друга група факторів пов'язана з тим, що на сучасному етапі злочинність зазнала змін не тільки в кількісному плані, але й в якісному і перетворилась у реальну загрозу національній безпеці. Вона набула більш організованого характеру, багаточислової та великомасштабної орієнтації, охопила своїм впливом значні прошарки населення. Злочинні

спільноти використовують методи інформаційної та аналітичної роботи, організують розвідку та контррозвідку. Тому значно зростає значення таких функцій органів внутрішніх справ, як діагностика та прогнозування розвитку нових тактично, технічно, енергетично ефективних зразків техніки, технологій, прогнозування та прийняття рішень щодо захисту населення від можливих злочинних дій. Третя група факторів впливає з того, що в українському суспільстві відбулось значне розшарування, яке спричинило радикальні зміни і в свідомості людей. Розслідування цілого ряду злочинів свідчить про озлоблення частини населення, коли розбій та пограбування заможних людей інколи сприймається як кара новоз'явлених робігудів. До моральних деформацій, які свідчать про «болячки» суспільства, можна віднести і те, що для окремих громадян зараз стає популярною дружба з будь-яким «злодієм у законі» або авторитетом від злочину.

Звертання до громадських інститутів, безумовно, не значить, що органи внутрішніх справ вичерпали свої можливості, неспроможні щось зробити з наступом агресивної та войовничої злочинності. Тут питання в іншому. Органи внутрішніх справ не можуть змиритися з «синдромом звикання» населення до проявів криміналітету, до того, що зараз больова точка суспільства – це злочинність. Тому органи внутрішніх справ через засоби масової інформації подають населенню об'єктивну, чесну інформацію щодо стану злочинності в суспільстві.

Одним з важливих кроків органів внутрішніх справ України щодо забезпечення громадського порядку, профілактики злочинності та забезпечення захисту населення від злочинних дій, аварій, катастроф. стійкого лиха було створення у порядку експерименту в 1996 р. за спільною ініціативою керівництва МВС України та адміністрацій міст Києва і Харкова муніципальної міліції

До муніципальної міліції відносяться поліцейські формування, котрі: наймаються місцевими органами влади; підпорядковуються цим органам влади; утримуються за рахунок місцевого бюджету; функціонують у межах чітко вираженої юрисдикції; виконують завдання по обслуговуванню населення.

У пошуках підходів до концептуального і прикладного вирішення проблеми створення місцевої міліції необхідно уважно розглянути всі можливі аргументи, враховуючи світовий і влаский досвід. Необхідно звернути увагу на ті причини, які, окрім загальнотеоретичних аргументів, свідчать про позитивні боки місцевої міліції.

Принципи громадянського суспільства визначають основні функції як ті, котрі лежать в основі «обслуговування» населення з метою забезпечення соціальної безпеки і стабільності. Таке трактування функцій міліції висуває на перший план як критерій їх виконання оцінку населенням її діяльності. У зв'язку з цим пряма відповідальність міліції безпосередньо перед населенням або його представницьким органом, помітна залежність від останнього з приводу умов роботи, побуту, оплати праці можуть слугувати дійовими принципами підвищення ефективності діяльності місцевої міліцейської структури. Концептуально саме це слід вважати основним: кожне нововведення заслуговує підтримки тільки тоді, коли справа, функція, заради яких воно створюється, виконується краще, ефективніше. Якщо останнє буде досягнуто із введенням муніципальної міліції, це стане аргументом на її користь.

Сьогоднішні громадські формування: муціпальні дружини, варті порядку, асоціації ДНД, загони самооборони, які створені і діють в деяких областях України, є не що інше, як різновидність форм участі населення в охороні громадського порядку. Однак, на відміну від розвинутих демократичних країн, вони не є місцевою поліцією. Термін «міліція» означає військо, а у армії – зовсім інші завдання і напрямки діяльності. Сама назва не відповідає сфері діяльності «міліції» і потребує зміни на «поліцію».

З урахуванням національних інтересів і особливостей, власного і кращого зарубіжного досвіду міліція в Україні на державному рівні потребує невідкладної реорганізації в принципово інший за своєю суттю орган виконавчої влади – поліцію.

Ефективність профілактичної діяльності міліції (поліції) громадської безпеки в цілому залежить від: швидкості реагування міліції (поліції) на виклики; адекватності дій міліції (поліції) до кожної конкретної ситуації; роз'яснювальної роботи міліції (поліції) серед населення з допомогою радіо, телебачення і преси; індивідуальної роботи з конкретною категорією населення; можливості постійної видимості міліції (поліції) або зв'язки з нею.

Одним із важливих напрямків зміцнення зв'язків органів внутрішніх справ з місцевим населенням є врахування громадської думки, яка узагальнює уявлення людей про ті чи інші напрямки діяльності або якості міліції. Цінність громадської думки полягає ще й в тому, що вона пропонує шляхи удосконалення роботи органів внутрішніх справ. Результати, що отримуються під час вивчення думки населення про діяльність міліції, можуть бути використаними для: а) переконання людей змінити думку щодо міліції; б) інформаційного насичення і перетворення у сталу недостатньо сформовану громадську думку; в) підсилення існуючої громадської думки; г) типологізації груп населення в залежності від можливості надати допомогу або спричинити шкоду стосункам і взаємодії населення і міліції; д) розрахунку часу, необхідного для зміни громадської думки про органи внутрішніх справ.

Самопочуття громадян, відчуття загрози, неспроможність захистити себе і свою сім'ю власними силами багато в чому визначають і ставлення населення до міліції. Ставлення до міліції – це узагальнений показник її діяльності, він красномовно говорить про положення і статус міліції в суспільстві, готовність громадян до співробітництва з органами правопорядку щодо попередження злочинності. Слід відзначити, що статус міліції й органів правопорядку знаходиться під загрозою у зв'язку з тим, що їх залишило багато кваліфікованих і досвідчених працівників, а гідної зміни поки що немає; органи правопорядку недостатньо фінансуються, і робота в них втрачає престиж в очах молоді. Таким чином, офіційна статистика потребує додаткових даних, які можуть бути отримані виключно шляхом проведення спеціальних соціологічних досліджень.

Ще в 1997 р. під час пілотажного дослідження в м.Харкові було виявлено, що серед факторів, які негативно впливають на ефективність оперативно-службової діяльності, працівники ОВС поставили на четверте місце «погане ставлення населення до міліції».

Починаючи з середини 90-х років, центром громадських зв'язків МВС України, ЦГЗ УМВС в Автономній Республіці Крим та областях більш-менш періодично відстежується громадська думка щодо роботи органів внутрішніх справ. Для обґрунтування пропозицій відносно підвищення ефективності ро-

боти підрозділів, служб, органів внутрішніх справ найбільше значення мали соціологічні опитування в 1997 р. «Про стан взаємодії органів внутрішніх справ з засобами масової інформації та населенням» (опитано 4 525 респондентів АР Крим та 14 областей), «Громадська думка про організовану злочинність і корупцію та заходи боротьби з цими явищами» (1 400 респондентів з 5 областей). Криміногенна ситуація і взаємозв'язок міліції і населення в місті Харкові (800 респондентів), в 1998 р. «Взаємозв'язок дільничних інспекторів і населення в м.Харкові і Харківській області (770 респондентів).

Отримані дані дозволяють простежувати окремі тенденції, які відображають взаємозв'язок органів внутрішніх справ з навколишнім середовищем.

До головних тенденцій можна віднести:

- зростання стурбованості населення станом правопорядку в регіонах;
- усталена недовіра населення до органів внутрішніх справ та їх служб щодо їх спроможності вести боротьбу зі злочинцями, професійно надавати допомогу тим громадянам, які її потребують;
- зростаюча потреба в демократизації зв'язків органів внутрішніх справ з громадськістю;
- підвищення інтересу керівників служб та підрозділів до результатів моніторингових досліджень, які стосуються відношення населення до їх оперативно-службової діяльності тощо.

Вивчення громадської думки дозволяє вирішити і таку проблему, як вимірювання рівня латентності злочинних посягань. Під рівнем латентності розуміють різницю між частотою скоєних злочинних замахів і частотою скарг в органи внутрішніх справ жертв злочинів. Опитування виявило досить розмаїту картину. По всіх без винятку видах злочинних замахів їх частота перевищує число звернень до міліції. Але якщо по окремих видах частота замахів перевищує на 30-50% частоту звернень (побої, нанесення тяжких тілесних пошкоджень, квартирна крадіжка, сексуальне посягання, розбійний напад, шахрайство), то по інших – у багато разів, а з таких видів як обвajuвання, обрахування, продаж фальсифікованого товару – у десятки разів. Фактично, ці види правопорушень не фіксуються, тобто існуюча офіційна статистика, навіть приблизно не відбиває справжній стан речей. Важливо підкреслити, що власне найбільш латентні види злочинних посягань сприймаються в свідомості людей як найзагрозливіші. По-перше, обвajuвання, обрахування в торгівлі, продаж фальсифікованого товару – найпоширеніші правопорушення, загроза яких супроводжує будь-яку купівлю. По-друге, люди розуміють, що внаслідок незначущості або незагрозовості (з точки зору правоохоронних органів) ці види правопорушень «не цікавлять» міліцію і можна не чекати від неї допомоги. Саме тут, очевидно, і приховується розгадка того, що населення у своїй масі стурбовано цими злочинами більше ніж іншими, більш небезпечними для життя та здоров'я. Таким чином, загроза визначається не тільки небезпечкою і розповсюдженістю того чи іншого виду злочинних посягань, але і позицією правоохоронних органів, можливість отримувати реальний захист у випадку звернення в міліцію. Коли людина залишається «віч-на-віч» зі злочинцем, то його розум виділяє і посилює таку загрозу.

Стурбованість населення рівнем злочинності в регіонах безпосередньо позначається на відношенні населення до діяльності органів правопорядку. Але при вивченні думки різних груп населення щодо діяльності того чи іншого державного інституту по забезпеченню правопорядку важливо враховува-

ти ступінь їх компетентності в цих питаннях. Наприклад, кожна доросла людина на собі добре відчуває ефективність роботи Верховної Ради, інституту Президента, Кабінету Міністрів, органів місцевого самоврядування. Окрім цього, засоби масової інформації надають значний матеріал для оцінки діяльності того чи іншого державного органу. Інша справа, коли йдеться про роботу міліції, прокуратури, СБУ. Для багатьох діяльність цих органів держави як і раніше залишається зачиненою зоною. Не випадково питання про довіру силовим інститутам викликає у респондентів труднощі. Це викликано рядом обставин. Так, від 70 до 75% опитаних вказали, що їм не траплялось звертатись до міліції. Незадовільна інформованість населення про роботу служб органів внутрішніх справ виявилась у тому, що майже 40% респондентів не спромоглися визначити свою думку про роботу підрозділів з охорони громадського порядку, кримінального розшуку, дільничних інспекторів, боротьби з економічними злочинами, організованою злочинністю, карної міліції у справах неповнолітніх.

Треба відзначити одну важливу особливість масової свідомості – вона консервативна, інертна, засвоєні стереотипи важко змінюються і викорінюються. Соціологи, які вивчають проблему стосунків міліції і населення, добре розуміють цю особливість. Так, за офіційною статистикою в Україні (і Жарківському регіоні) протягом останніх двох – трьох років відбувається певна стабілізація і поліпшення криміногенної ситуації. Але суб'єктивні оцінки респондентів цього не підтверджують.

Для подальшого вдосконалення зв'язків міліції з населенням необхідно:

1. Прискорити розробку теоретичних і організаційних підстав для децентралізації державних виконавчих органів влади та управління, у т.ч. в органах внутрішніх справ.

2. Запровадити за рахунок державних та громадських фондів моніторингові дослідження рівня соціальної напруги в регіонах та рівня взаємодовіри між населенням і державними структурами.

3. Розробляти та реалізовувати соціальні програми типу «Громадська безпека», «Наркотики», «Підліткова злочинність» тощо.

Вивчення громадської думки дозволило помітити й таку тенденцію, як зміна відношення населення до міліції як захисника його особистої безпеки. Майже усі ще пам'ятають відомий вислів: «Моя міліція мене оберігає».

При проведенні дослідження про взаємовідносини населення і дільничних інспекторів міліції була поставлена проблема – в якій мірі люди покладаються в забезпеченні повної безпеки для себе і своєї родини. 22 відсотки опитаних повністю всю відповідальність за свою безпеку покладають на міліцію. За їх думкою, тільки добре налагоджена робота міліції може гарантувати повну безпеку людям. 50 відсотків враховують, що не тільки міліція повинна добре працювати, але й самі люди мають турбуватися про свою безпеку. 28 відсотків у вирішенні проблеми особистої безпеки зовсім не покладаються на міліцію: вони вважають, що це завдання самих людей. Частка людей, які повністю покладаються на міліцію, залежить від того, наскільки люди задоволені роботою міліції, зокрема роботою дільничних інспекторів міліції.

В умовах формування України як соціально-орієнтованої, правової держави, коли послідовно скорочується дія адміністративних методів управління, директивних розпоряджень, поширюється вплив громадських спільнот,

постає питання про розробку механізму взаємодії державних виконавчих органів і організацій громадськості. Активізація за останні часи діяльності громадських формувань з правоохоронними функціями може бути пояснена громадянською зацікавленістю населення України у вирішенні складних проблем в галузі боротьби із злочинністю і охорони громадського порядку. Про це свідчить поява в останні роки таких формувань, як асоціації народних дружин, робочі загони сприяння міліції, студентські загони самооборони. Найбільш поширеною є робота таких формувань у Дніпропетровську, Львові, Миколаєві, Харкові. Так, органи міліції м. Харкова в 1999 р. взаємодіяли з 27 добровільними народними дружинами, 7 робочими загонами сприяння міліції, 19 товариськими судами, які розташовані на підприємствах та за місцем мешкання громадян. Вказані дані наведені лише з урахуванням реально діючих громадських формувань, але формально існує їх значно більше, однак вони працюють нерегулярно, епізодично у зв'язку з відсутністю дійових стимулів.

Відтворення Добровільних народних дружин і поява нових громадських формувань по боротьбі з правопорушеннями та охороні громадського порядку сприяло появі наукових робіт, які присвячені узагальненню певних кроків щодо зміцнення зв'язків міліції з населенням з метою попередження злочинів і охорони громадського порядку.

Залучення широких верств населення до правоохоронної діяльності закономірно і справедливо розглядається як шлях участі громадян у управлінні ділами суспільства і держави, як один з головних факторів зміцнення конституційного режиму, ролі законів, посилення механізму підтримання правопорядку завдяки розвитку народовладдя. Опора на підтримку трудових колективів, організацій громадськості, усього населення забезпечує органам правопорядку можливість зосередитись на боротьбі зі злочинністю, порушеннями адміністративного законодавства, на роботі по захисту честі, гідності та власності громадян, а також інтересів держави і суспільства.

Під взаємодією міліції і громадських формувань з метою залучення останніх до охорони громадського порядку можна розуміти наявність між ними сталих контактів, які викликають та розвиваються на основі загальних інтересів і з метою боротьби з правопорушеннями, зміцнення громадського порядку і громадської безпеки. Найбільш поширеними формами зв'язку міліції з громадськими формуваннями сьогодні є:

1. Сумісна розробка і здійснення заходів щодо боротьби з правопорушеннями та охорони громадського порядку.
2. Узгодження самостійних дій щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку.
3. Обмін інформацією, яка викликає взаємний інтерес (інформаційна взаємодія).
4. Проведення громадськими формуваннями заходів за ініціативою міліції.
5. Допомога з боку працівників міліції громадським формуванням по проведенню заходів щодо боротьби з правопорушеннями і охорони громадського порядку.

Важливим каналом зв'язку міліції з громадськими формуваннями є проведення останніми заходів за ініціативою міліції. Працівник міліції має можливість глибше, ніж представники громадськості, аналізувати сукупність

факторів, які негативно впливають на стан оперативної обстановки, а також виробляти оптимальні заходи щодо встановлення належного громадського порядку і громадської безпеки. В такій ситуації ініціативні пропозиції дільничних інспекторів, з якими вони входять до органів громадської самодіяльності, у більшості випадків сприймаються позитивно і реалізуються в практичній діяльності цих формувань. В залежності від конкретної ситуації працівник міліції може брати участь в заходах, які проводяться за його ініціативою, а може й не брати в них участі. Такими заходами можуть бути всілякі рейди, перевірки, залучення членів ДНД, членів товариських судів до забезпечення громадського порядку в молодіжних клубах, дискотеках та ін.

Працівники міліції надають допомогу громадським формуванням методичного, консультативного і організаційного характеру в роботі з особами, які відчувають залежність від алкоголю, наркотиків, з вуличними дітьми (або безпритульними), психічно хворими, безробітними тощо. Участь працівників міліції в цих видах робіт, як свідчить практика, сприяє зміцненню її авторитету серед населення, трудових колективів.

Як бачимо, зміна соціально-економічних, політико-правових та моральних умов у суспільстві змусила міліцію шукати нові шляхи зв'язків з громадськістю. Але, як свідчить практика й традиційні форми, і методи залучення представників громадськості до правоохоронної діяльності можуть бути розвинені та наповнені змістом, який відповідає вимогам сьогодення. Це, зокрема, стосується роботи позаштатних співробітників міліції. Позаштатне співробітництво є одним з важливих каналів участі громадян в охороні громадського порядку і боротьби з правопорушеннями. Робота позаштатних співробітників організується на основі їх спеціалізації за окремими напрямками службової діяльності міліції: дільничних інспекторів, карного розшуку, ДСБЕП, ДАІ, паспортних відділень, кримінальної міліції в справах неповнолітніх тощо. Керівництво позаштатним співробітником здійснює працівник підрозділу, по лінії функціонування якого він підбирався. Зміст керівництва полягає в плануванні роботи позаштатних співробітників, наданні ним конкретних доручень, навчанні методиці та тактиці охорони громадського порядку, попередження і розкриття злочинів, проведенні з ними виховної роботи.

Сумісна діяльність міліції і об'єднань населення, які беруть участь у боротьбі з правопорушеннями і охороні громадського порядку, формує у людей усвідомлення необхідності рахуватися з суспільними інтересами, поважно відноситися до правових приписів, розуміти громадські обов'язки.

Вміння працівників міліції слушно побудувати взаємовідносини з представниками конкретних громадських формувань можна розглядати як важливий показник їх професійного рівня і політико-правової культури. Саме тут відчиняються широкі можливості для виховання людей досвідом практичної участі в перетвореннях, які охопили сферу правопорядку. Разом представники міліції і громадських формувань усвідомлюють накопичений досвід, наповнюють всі напрямки своєї діяльності новим змістом, докорінно оновлюють арсенал форм, методів, засобів охорони громадського порядку і громадської безпеки, боротьби з правопорушеннями.

Одним із напрямків удосконалення роботи з особовим складом органів внутрішніх справ є вивчення досвіду роботи з персоналом поліції зарубіжних країн. Можливості вивчення та урахування цього досвіду значно поширюються завдяки почастишам обмінам делегаціями, фахівцями в цій галузі. І як

наслідок – поява низки досліджень, в яких у різних аспектах розглядається робота з персоналом поліцейських структур.

Наприклад, у Великобританії та Канаді проголошується принцип, згідно з яким поступово виникають підстави для переходу від ієрархічної воєнізованої моделі поліції до більш гнучкої моделі охорони правопорядку, яка включає до себе залучення громадськості. При цьому громадська думка про роботу поліції повинна розглядатися як одна із форм громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів.

Для виміру ефективності роботи поліції пропонується використовувати два важелі: відношення кожного поліцейського до того, що робить його підрозділ і як робить, а також відношення клієнтів, тобто громадян, до діяльності органів поліції.

Служба, яка безпосередньо має контакти з громадянами, представлена в цих країнах підрозділами по охороні громадського порядку. Працівники цієї служби знаходяться у максимально тісних повсякденних контактах з населенням, яке представляє увесь спектр соціальних та професійних груп, політичних переконань, моральних та релігійних міркувань. Патрульні підрозділи виконують різноманітні поліцейські функції: ліквідують порушення громадського порядку; припиняють злочини, здійснюють профілактичні заходи, регулюють і патрулюють дорожній рух, беруть участь у розшуку злочинців, що переховуються; збирають інформацію, яка необхідна для інших галузевих служб; допомагають громадянам в екстремальних ситуаціях, які не пов'язані з правопорушеннями. Суттєвою рисою патрульних нарядів є те, що вони не обмежуються охороною порядку лише на вулицях та в інших громадських місцях, а розповсюджують свою діяльність і на житловий сектор. Поєднання багатоаспектних функцій, високої активності та оперативності складають своєрідність європейської поліції. Авторитет патрульних служб серед населення дуже високий, що можна пояснити як історичною традицією, так і їх високими професійними та моральними якостями. У свою чергу, керівництво поліції чимало робить для широкої пропаганди успіхів у діяльності цієї служби. Багато уваги приділяється відбору та підготовці кадрів для патрульної служби. З урахуванням особливостей роботи працівників цієї служби у процесі навчання забезпечується їх соціологічна та психологічна підготовка. Це й зрозуміло, адже більше 30 років у Західній Європі спостерігається тенденція до активного залучення різних верств населення до співпраці з поліцейськими органами як на безоплатній основі, так і з використанням матеріальних стимулів.

Як бачимо, всебічна робота з персоналом поліції дає позитивні наслідки, а головне – серед населення панує впевненість, що позитивний образ поліцейського відповідає його дійсній поведінці.

С.М. Саєнко

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗУСТРІЧЕЙ КЕРІВНИЦТВА ГУ ТА ОВС З НАСЕЛЕННЯМ

ЦГЗ ГУ МВС України в Київській області активно пропагується та постійно удосконалюється така форма взаємодії міліції з громадськістю як виступи та зустрічі в трудових колективах та з населенням.

Аналіз проведених виступів доводить, що безпосереднє спілкування працівників міліції з людьми дає можливість не тільки інформувати їх про