

УДК 351.75+321.019.51

**Чувирін Дмитро Едуардович** — старший науковий співробітник Міжвідомчого НДЦ з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

## Громадська думка як критерій оцінки діяльності правоохоронного сегменту сектору безпеки України

*У статті розглянуто місце громадської думки серед критеріїв оцінки діяльності правоохоронного сегменту сектору безпеки України як суб'єкта боротьби з організованою злочинністю.*

**Ключові слова:** громадська думка, довіра населення, правоохоронні органи, сектор безпеки, організована злочинність.

Тенденції вибору нашою країною шляху на інтеграцію до світового співтовариства, перспективи вступу до Європейського Союзу зумовлюють необхідність докорінної реорганізації сектору безпеки.

Саме поняття сектор безпеки дотепер не має остаточного офіційного визначення. Навіть Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України № 105/2007 від 12 лютого 2007 року, не містить тлумачення цього терміну [1]. На наш погляд, найбільш вдалим, хоча й доволі загальним, є визначення, запропоноване Міжпарламентською Асамблеєю держав-учасниць СНД щодо воєнної організації держави (сектору безпеки і оборони). “Воєнна організація держави являє собою сукупність органів і структур виконавчої влади, створених і діючих відповідно до Конституції і законів, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, які мають право застосування силових засобів і засобів збройної боротьби або здійснення спеціальних операцій у межах та випадках, встановлених законом. Склад і структура воєнної організації держави визначається у законодавчому порядку й відповідно до міжнародних зобов'язань держави” [2].

Правоохоронний сегмент безпекового сектору — це функціонуюча система органів державної виконавчої влади, створених і діючих

© Д. Е Чувирін, 2010

відповідно до Конституції і законів, призначених для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, які мають право застосовувати силу або вживати спеціальних заходів у межах і випадках, встановлених законом для захисту життя і власності громадян, забезпечення законності і правопорядку.

Успішне проведення реформ у даному напрямі дасть змогу не тільки прискорити реформування всіх інших сфер суспільного життя нашої країни, а й підтвердить незмінність курсу України на входження до міжнародних структур безпеки, продемонструє відданість нашої держави принципам демократії, відкритості й прозорості в її внутрішній та зовнішній політиці.

В умовах побудови стабільної консолідованої демократії процес реорганізації безпекового сектору, а точніше — долучення комплексу силових інститутів до демократичних перетворень, зводиться (у вузькому сенсі) до забезпечення його лояльності до існуючого режиму, та убезпечення можливості самостійно відігравати будь-які ролі у суспільному та політичному житті. У широкому сенсі мова йде про перетворення правоохоронних і військових структур в органічний елемент демократичної системи, що поділяє її цінності, не залежить від політичних процесів та чітко виконує делеговані державою функції.

Успішність реформування безпекового сектору України багато в чому залежатиме від спроможності держави здійснити такі заходи:

- виробити єдину комплексну стратегію підвищення ефективності заходів безпеки, приведення всіх складових цього сектору до загальноприйнятих європейських норм і стандартів;

- визначити сили і засоби, які б були здатні адекватно протистояти сучасним викликам і загрозам;

- внести відповідні зміни до національного законодавства та інших нормативно-правових актів щодо функцій і завдань усіх складових воєнної організації держави;

- здійснити належне ресурсне забезпечення запланованих реформ у сфері безпеки.

З огляду на перелічені стратегічні завдання, продиктовані самими реаліями політичного та економічного розвитку країни, процесами глобалізації, що тривають у світі, і осторонь яких не може перебувати наша країна, виникає необхідність виведення передумов реорганізації сектору безпеки в Україні як необхідної складової забезпечення не лише власної внутрішньої національної безпеки, а й участі держави в активних процесах підтримання безпекового простору, насамперед в Євразії. Вважаємо, що першочерговим кроком у цьому сенсі є переведення цього архіважливого політичного питання з площини теоретичних трактувань до царини практичного застосування, що викликано такими чинниками:

- глобалізацією світових суспільних процесів;
- активним розвитком світової системи торгівлі;
- стрімкими змінами характеру імміграційних процесів;
- загостренням збройних та релігійних конфліктів;
- активізацією терористичних проявів;
- консолідацією злочинних об'єднань у регіональному та світовому масштабі;

— подальшим розширенням світу на країни з розвинутою економікою і прогресивним розвитком і держави, більшу частину ВВП яких складає тіньова економічна діяльність.

Розглядаючи структуру і основні напрями діяльності сектору безпеки, у першу чергу, необхідно звернутися до досвіду Північно-Атлантичного альянсу — НАТО, до сектору безпеки якого теоретично належать усі органи, що відповідають за захист держави та її складових [3]. Сьогодні міжнародні організації, НАТО і ЄС більше не розрізняють сфери оборони і безпеки, називаючи їх сектором безпеки. Він охоплює такі базові структури, як збройні сили, поліцію і розвідслужби, а також органи, що формують, реалізують і контролюють політику внутрішньої та зовнішньої безпеки [4].

Норми та належну практику керівництва сектором безпеки демократичного світу продовжують формувати різні міжнародні суб'єкти. До них належать:

- міжнародні організації — ООН, Програма розвитку ООН та організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР);
- регіональні організації — ЄС, Рада Європи, ОБСЄ, НАТО;
- національні уряди;
- різні неурядові організації.

Цілі належного управління, що реалізуються за допомогою цих інституцій — демократична підзвітність, цивільний контроль за правоохоронними органами, чітке розмежування механізмів і підходів до внутрішньої і зовнішньої безпеки, верховенство права, незалежний суд і міцне громадянське суспільство — не виникли на пустому місці, їх появу зумовив сам генезис розвитку й трансформації демократичного розвитку, на противагу тоталітарному суспільству.

У даному разі, враховуючи, що склад сектору безпеки і напрями проведення його реформування через об'єктивні причини остаточно не визначені навіть фахівцями Північно-Атлантичного альянсу, з огляду на виникаючі нові загрози для системи національної безпеки України, виділяємо як один з основних сегментів означеного сектору — здійснення багатовекторної синкретичної законодавчої, правоохоронної і судової діяльності щодо організації дієвої та гнучкої протидії таким загрозам національній безпеці країни, як конкретні прояви внутрішньодержавної організова-

ної злочинності, так і активізації зовнішньої (трансграничної) кримінальної діяльності.

Сучасні умови боротьби з організованою злочинністю — як складової системи загроз національній безпеці держави [5] — вимагають відповідних критеріїв оцінки діяльності правоохоронних структур з боку суспільства, при одночасній самокритичній оцінці власних здобутків з боку останніх.

Закритість силових відомств, обумовлена специфікою їх роботи, плюс використання недосконалих методів її оцінки здебільшого продукують викривлене уявлення громадськості щодо ефективності правоохоронної діяльності взагалі.

Забезпечення законності і правопорядку є загальнодержавним і макросоціальним завданням правоохоронної системи будь-якої демократичної країни. Дисбаланс у цій системі викликає підвищення криміногенності суспільства і знижує рівень довіри населення до правоохоронних органів. Громадяни судять про ефективність законів за наслідками практики їх застосування. Сама етимологія поняття “правоохоронний” викликає у свідомості громадянина асоціації на кшталт “той, що охороняє право”.

Характер ставлення до діяльності правоохоронних органів має безпосередній вплив на сприйняття громадянами криміногенної ситуації, стану законності і правопорядку. При загальному позитивному відношенні до їх діяльності криміногенна ситуація оцінюється краще, ніж при скептичному, і навпаки.

Зокрема, встановлено криміногенну роль розповсюдження скептичних оцінок щодо розкриття злочинів. Сумніви щодо надійності охорони суспільних і особистих благ від злочинних посягань породжують відчуття незахищеності, невпевненості, тривоги, що, у свою чергу, позначається на негативному сприйнятті криміногенної ситуації. Кількість песимістичних оцінок і очікувань у сфері забезпечення правопорядку взагалі удвічі зростає при негативних судженнях щодо розкриття злочинів. При цьому у соціумі формується переконання у можливості безкарності вчинення злочинів, чим знижується превентивно-виховна дія закону, створюються додаткові стимули протиправної поведінки.

Таким чином, впровадження ефективної системи оцінки діяльності правоохоронних органів має на меті не тільки удосконалення їх роботи, а й повинно стимулювати довіру населення до органів правопорядку.

Серед багатьох критеріїв оцінки діяльності правоохоронних органів громадська думка посідає особливе місце. Це зумовлено обставиною, що населення є головним замовником і споживачем правоохоронних послуг, а тому тільки воно може бути повноважним та компе-

тентним суб'єктом оцінки результатів їх роботи. Громадська думка спроможна дати вичерпну відповідь якою мірою діяльність органів правопорядку відповідає очікуванням населення. Довіра з боку населення до правоохоронних органів має бути основним показником ефективності їх діяльності.

Рівень довіри населення до соціальних інститутів загалом є важливим показником легітимності та ефективності державної влади [6, с. 159].

Відношення населення до правоохоронних і судових органів постійно привертало увагу вчених, практичних працівників, громадськості. У масових опитуваннях, що проводилися різними соціологічними службами, постійно з'ясовувалося відношення населення до правоохоронних і судових органів.

Ряд міжнародних соціологічних проектів включає в опитувальники запитання щодо довіри до поліції. Цей індикатор у загальному вигляді відбиває ставлення населення до даного правоохоронного інституту. Про важливість такого феномену, як довіра, та його вимірювання свідчить порядок денний Світового економічного форуму у швейцарському Давосі, що проходив у 2003 році, на якому компанія "Геллап Інтернешнл" (США) презентувала дані обстеження громадської думки. Було опитано близько 36 000 респондентів у 47 країнах світу [6, с. 160].

Згідно з даними Інституту соціології Національної академії наук України за минулі 11 років (1994—2005 рр.), представленими А. А. Бовою, частка осіб, які тією чи іншою мірою довіряють міліції, становила 10—14 %. У цих же межах коливається довіра населення України і до прокуратури [7]. Поглиблений статистичний аналіз даних, зібраних Інститутом соціології НАН України, засвідчив, що структура довіри до різних інститутів є багатовимірною. Якщо людина в цілому довіряє органам державної влади, вона довіряє і міліції. Недовірливе ставлення до міліції має і свої історичні корені (асоціація з репресивним органом) [6, с. 162].

На думку А. А. Бови, порядок оцінки діяльності органів внутрішніх справ України у загальному вигляді мав би включати аналіз основних статистичних показників боротьби зі злочинністю, результати обстежень громадської думки, якісну характеристику стану протидії криміналітету в країні та її регіонах [6, с. 163].

У своїй роботі "“Міліція з народом”. А народ? Аналіз соціальних уявлень про міліцію та довіри до неї" [8] Ю. О. Свеженцева зазначає, що процеси формування громадської думки щодо діяльності міліції динамічні й потребують постійного моніторингу та аналізу, виконання яких слід проводити на основі загальнонаціонального монітори-

нгу громадської думки і аналізу зібраних даних за допомогою статистичних методів.

Так, результати проведеного у 2007 році комплексного дослідження громадської думки щодо різних аспектів роботи місцевої міліції Львівського регіону фахівцями науково-дослідної лабораторії соціальної та психологічної роботи в органах внутрішніх справ Харківського національного університету внутрішніх справ засвідчили, що порівняно з даними опитування 2003 року рівень довіри до міліції збільшився — частка громадян, що довіряють або скоріше довіряють міліції, зросла з 13 % у 2003 році до 28 % у 2007 році.

Ю. О. Свеженцева зазначає також, що за відсутності даних загальнонаціонального масштабу відомчим науковцям доводиться використовувати дані регіональних опитувань. На жаль, на сьогодні Міністерством внутрішніх справ України не запроваджено моніторинг громадської думки на високопрофесійному науково обґрунтованому рівні, хоча рішення про створення центру соціального моніторингу МВС України приймалося двічі — у 2003 та 2007 роках [8].

Проведення соціологічних опитувань громадян на загальнодержавному рівні, які мають на меті визначати рівень суспільної довіри до правоохоронних органів, задекларовано у Концепції реформування кримінальної юстиції [9], якою передбачено розробку та запровадження єдиної статистичної звітності та науково обґрунтованих критеріїв оцінки результатів роботи органів системи кримінальної юстиції, що мають містити, зокрема, аналіз рівня суспільної довіри.

Для покращення ситуації щодо рівня довіри населення до правоохоронних органів можна запропонувати вжиття таких заходів:

- Кабінету Міністрів України і Державному комітету телебачення та радіомовлення України із залученням засобів масової інформації — системно проводити моніторинг громадської думки щодо ефективності роботи правоохоронців, ступеня довіри до них населення, а також — щодо основних чинників, які негативно впливають на їх авторитет;

- уніфікувати показники статистичної звітності правоохоронних органів, судів та пенітенціарних закладів;

- проводити на міжвідомчому рівні конференції щодо відпрацювання методик комплексної оцінки діяльності правоохоронних органів;

- здійсненням позавідомчих, незалежних соціологічних досліджень щодо ефективності діяльності правоохоронних органів як сегменту безпекового сектору країни повинні займатися незалежні, незацікавлені соціологічні наукові організації;

- для забезпечення об'єктивності оцінки діяльності правоохоронних органів проводити соціологічне опитування населення областей і міст.

У 2006 році науковцями Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України в рамках проведення дослідження по темі “Оцінка ефективності діяльності органів сектору безпеки України відповідно до чинного законодавства” було запропоновано адаптовану модель оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії проявам організованої злочинності.

**Типова теоретична модель оцінки ефективності діяльності органів внутрішніх справ громадськістю щодо пріоритетних напрямів забезпечення національної безпеки з протидії організованих злочинності**

1. Ефективність діяльності ОВС із запобігання організованих злочинності як чинника, що загрожує національній безпеці України, визначається ступенем її позитивного впливу на структуру, динаміку і рівень організованої злочинності в державі та відображає реальний стан суспільної безпеки на вулицях, громадських місцях, житловому секторі, на транспорті.

2. Основним критерієм оцінки діяльності ОВС щодо запобігання злочинності, особливо організованих, виступає узагальнена думка громадськості, отримана за допомогою анкетування, безпосереднього живого інтерв'ювання, телефонного опитування та ін. і аналізу, проведених незаангажованими фахівцями-соціологами, які не мають безпосереднього відношення до правоохоронних структур, що уможливорює отримання найбільш об'єктивних суджень про ефективність діяльності ОВС.

3. Результати роботи ОВС з протидії організованих злочинності пропонується оцінювати за наступними параметрами:

— за динамікою та питомою вагою тяжких злочинів у загальній структурі злочинності;

— за динамікою та питомою вагою злочинів, припинених на стадії готування або замаху;

— за співвідношенням кількості малозначимих злочинів проти особи та держави з кількістю тяжких і менш тяжких злочинів проти особи та держави;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених за участю неповнолітніх;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених у складі груп за попередньою змовою, організованих груп, злочинних організацій, особливо з міжнародними і транснаціональними зв'язками;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених проти громадського порядку, суспільної безпеки і здоров'я населення;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених у сфері економіки, а також злочинів корупційної спрямованості;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених у сфері організованого наркобізнесу;

— за структурою, динамікою, рівнем злочинів, вчинених у сфері інформаційної безпеки;

— за структурою, динамікою, рівнем адміністративних деліктів, що зазіхають на громадський порядок, встановлений порядок управління, стан адміністративної практики ОВС.

Важливість вирішення завдань підвищення рівня довіри населення до правоохоронних органів, зміцнення їхнього авторитету визначається тим, що об'єктивна громадська думка дозволяє більш предметно висвітлювати роль цих органів у забезпеченні захисту інтересів людини і держави, у зміцненні режиму законності, здатності впливати на формування позитивного іміджу цих інституцій в якості індикатору реальних зрушень у забезпеченні правопорядку в країні, сприяти вихованню у правосвідомості населення поважного ставлення до закону.

### *Список використаних джерел*

1. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 // Офіц. вісник України. — 2007. — № 11. — Ст. 389. — 23 лют.

2. О модельном законе “О парламентском контроле над военной организацией государства” : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств от 24 ноября 2001 г. № 18—13 [Електронний ресурс] — Режим доступа :

<http://bankzakonov.com/inter/razdel61/time1/lavz0110.htm>.

3. Джеймс Шерр. Трансформація сектора безпеки [Електронний ресурс] / Джеймс Шерр. — Режим доступу до статті :

<http://www.zn.kiev.ua/ie/show/498/46805/>.

4. Андрій Іващенко Фактор забезпечення національної безпеки є визначальним при вирішенні міждержавних політичних і економічних проблем [Електронний ресурс] / Андрій Іващенко. — Режим доступу до статті :

<http://www.atp.mil.gov.ua/number/20/20.htm>.

5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Офіц. вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 1433. — 1 серп.

6. Бова А. А. Рівень довіри до поліції (міліції) : крос-національні зіставлення / А. А. Бова // Боротьба з орг. злочинністю і корупцією (теорія і практика). — К. : Міжвід. наук.-дослід. центр з проблем боротьби з орг. злочинністю. — 2006. — № 13. — С. 159—164.

7. Бова А. Довіра до соціальних інститутів : крос-національні зіставлення / А. Бова // Соціальна психологія. — 2004. — № 2 (4). — С. 90—99.

8. Свеженцева Ю. О. “Міліція з народом”. А народ? Аналіз соціальних уявлень про міліцію та довіри до неї [Електронний ресурс] / Ю. О. Свеженцева. — Режим доступу до статті :

<http://www.khisr.kharkov.ua/php/print.php?id=29>.



9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”: Указ Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008 // Офіц. вісник України. — 2008. — № 27. — Ст. 838. — 18 квіт.

*В статье рассмотрено место общественного мнения в ряду критериев оценки деятельности правоохранительного сегмента сектора безопасности Украины как субъекта борьбы с организованной преступностью.*

*The article deals with the place of public opinion among the criteria of the estimation of the activity of law enforcement segment of the security sector of Ukraine as a subject of fight against organized crime.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 10 березня 2010 року.*