

УДК 356.13:351.746.1(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.2>**ДОВІРА ДО ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ****Ганьба О.Б.,**

доктор юридичних наук,
начальник кафедри теорії права
та кримінально-процесуальної діяльності
Національної академії Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,
<https://orcid.org/0000-0002-8391-8284>

Бомбергер І.Л.,

кандидат юридичних наук,
учений секретар
Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького,
<https://orcid.org/0000-0002-6355-5826>

Ганьба О.Б., Бомбергер І.Л. Довіра до Державної прикордонної служби України: теоретико-правовий контекст.

У статті наголошується, що визначальним показником у процесі реформування правоохоронних органів, у тому числі і Державної прикордонної служби України, є рівень довіри до них суспільства. Характеризуються положення окремих підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують питання довіри громадськості до зазначеного правоохоронного органу спеціального призначення.

У роботі аналізується рівень довіри суспільства до прикордонного відомства впродовж 2015–2021 років. Підкреслюється, що він безпосередньо впливає, з одного боку, на нарощення інституційного потенціалу, а з іншого – на рівень довіри до правоохоронних органів загалом як складових сектору безпеки і оборони держави. Упродовж визначеного періоду спостерігається позитивна динаміка підвищення рівня довіри громадськості до Державної прикордонної служби України. При цьому дослідження незалежних соціологічних структур засвідчили найвищий рівень довіри саме до прикордонного відомства у секторі громадської безпеки і верховенства права у 2021 році, що свідчить про ефективну його оперативно-службову та іншу діяльність загалом.

Для більш об'єктивного визначення стану довіри суспільства до Державної прикордонної служби України, а також з'ясування особливостей її вияву, пропонується класифікація досліджуваної категорії за окремими найбільш значущими критеріями в контексті специфіки виконуваних прикордонним відомством завдань (за суб'єктивним складом; залежно від кількісного складу суб'єктів довіри; з урахуванням регіону проживання; за адміністративно-територіальним критерієм і густотою населення тощо).

Узагальнюються та характеризуються фактори впливу на рівень довіри суспільства до Державної прикордонної служби України, які необхідно враховувати під час підбиття підсумків оперативно-службової діяльності відомства за певний звітний період та визначення завдань на наступний період.

Ключові слова: довіра, Державна прикордонна служба України, правоохоронні органи, національна безпека, прикордонна безпека, суспільство, населення, громадськість.

Hanba O.B., Bomberger I.L. Trust in the State Border Guard Service of Ukraine: theoretical and legal context.

The article emphasizes that the determining factor in the process of reforming law enforcement agencies, including the State Border Guard Service of Ukraine, is the level of public confidence in them. The provisions of certain by-laws, which regulate the issues of public trust in the specified law enforcement agency of special purpose, are characterized.

The paper analyzes the level of public confidence in the border agency during 2015–2021. It is emphasized that it directly affects, on the one hand, the building of institutional capacity, and on the other – the level of trust in law enforcement agencies in general as components of the security and defense sector. During the period under review, there has been a positive trend in increasing public confidence in the State

Border Guard Service of Ukraine. At the same time, studies of independent sociological structures showed the highest level of trust in the border agency in the public security and rule of law sector in 2021, which indicates its effective operational and service and other activities in general.

To more objectively determine the state of public confidence in the State Border Guard Service of Ukraine, as well as to clarify the peculiarities of its manifestation, it is proposed to classify the studied category according to some of the most important criteria in the context of specific tasks performed by the Border composition of the subjects of trust, taking into account the region of residence, administrative criteria, as well as the density of the population, etc. According to the subject composition between interpersonal trust (micro level) and institutional trust (macro level), trust in the State Border Guard Service of Ukraine belongs to institutional trust, which occupies a prominent place in building the institutional architecture of society.

The factors influencing the level of public confidence in the State Border Guard Service of Ukraine are summarized and characterized, which must be taken into account when summarizing the operational and service activities of the agency for a certain reporting period and setting tasks for the next period.

Key words: trust, the State Border Guard Service of Ukraine, law enforcement agencies, national security, border security, society, population, public.

Постановка проблеми. Реформування правоохоронної системи України в сучасних умовах виступає запорукою формування належного безпекового середовища держави, оскільки Україна на сьогодні має негативну динаміку показника «Безпека» в рейтингу Індекс процвітання (Legatum Prosperity Index) за останні 10 років [1]. Такий стан справ є насамперед наслідком збройної агресії Російської Федерації проти України, тимчасової окупації частини територій Донецької та Луганської областей, а також анексії Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

За показником «Війна та конфлікти» у вищезгаданому рейтингу Україна знизилася на 57 позицій порівняно з 2009 роком, за показником «Тероризм» – на 104 позиції, за показником «Політичний терор та насилля» – на 26 позицій, за показником «Цивільні злочини» – на 11 позицій. Водночас показник «Насильницькі злочини» покращився на 25 позицій порівняно із 2009 роком. При цьому в загальному рейтингу Індeksu процвітання Україна посіла 92 місце [1; 2].

Відповідно до Національної економічної стратегії на період до 2030 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179 за напрямом «Верховенство права», розбудова правоохоронних органів сучасного зразка, головним завданням яких є захист прав і свобод людини, правопорядку і законності, інтересів суспільства і держави, є однією з перспективних цілей Стратегічного курсу економічної політики України до 2030 року [2].

Реалізуючи окреслені стратегічні цілі, правоохоронні органи можуть розраховувати на підтримку (довіру) громадянського суспільства за умови створення ними реальних правових (і не тільки) передумов належної участі особи в процесі право-державотворення [3, с. 18].

Кабінет Міністрів України наголошує на тому, що застаріла організаційна культура правоохоронних органів призводить до низької клієнтоорієнтованості, низького рівня довіри населення та слабкої репутації в суспільстві, малоефективної горизонтальної взаємодії як між підрозділами правоохоронних органів, так і між іншими органами державної влади, суб'єктами громадянського суспільства та окремими громадянами тощо [2]. Відтак більшість правоохоронних органів усе ще потребують реформування згідно з кращими європейськими і світовими практиками та чіткого розмежування функцій з метою запобігання неякісному, непрофесійному їх дублюванню [4, с. 47].

Відповідно визначальним показником у процесі реформування правоохоронних органів, у тому числі і Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ), з огляду на положення стратегічних підзаконних нормативно-правових актів є рівень довіри до них суспільства.

Стан опрацювання проблематики. Довіра як фундаментальна категорія є предметом міждисциплінарних досліджень. Вивченням її проблематики займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як: О.В. Волянська, Е. Гідденс, В.І. Додонова, Н. Луман, Л.М. Москвич, В.Г. Нападиста, Н.М. Оніщенко, І.В. Підкуркова, О.С. Проневич, А. Селігмен, Ю.С. Торкайло, Ф. Фукуяма, П. Штомпка та інші науковці.

Однак поза їх увагою залишилися проблемні питання довіри громадськості до конкретних правоохоронних органів, у тому числі і до ДПСУ.

Метою статті є з'ясування рівня, стану та значення довіри суспільства до ДПСУ впродовж 2015–2021 років, її нормативно-правового закріплення, класифікації, а також окреслення основних факторів впливу на її формування.

Виклад основного матеріалу. Оскільки рівень довіри суспільства до ДПСУ впливає на ефективність виконання особовим складом відомства завдань щодо забезпечення недоторканності державного кордону й охорони суверенних прав України в її прилеглий зоні та виключній (морській) економічній зоні, пропонуємо, насамперед, проаналізувати положення окремих підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують питання довіри громадськості до ДПСУ.

Так, з початком військової агресії Російської Федерації проти України, розпалювання збройного конфлікту в окремих районах Донецької та Луганської областей виникла нагальна потреба у формуванні стратегічного нормативно-правового акта, який би враховував усі нові види загроз як національній безпеці України загалом, так і її прикордонній безпеці зокрема. Таким документом стала Стратегія розвитку Державної прикордонної служби, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1189-р. Одним з основних чотирьох напрямів реалізації зазначеної Стратегії стало підвищення рівня довіри населення до ДПСУ та її особового складу. При цьому в переліку індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Стратегія розвитку Державної прикордонної служби, визначено прогнозований рівень довіри громадян до ДПСУ на близьку перспективу (2017 р.) – 63 %, а на середню перспективу (2020 р.) – 70 % [5].

Натомість, у рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», уведеному в дію Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, йде мова лише про підвищення рівня довіри до національних фінансових інститутів з метою забезпечення гарантування достатку й безпеки громадян. Водночас наголошується на посиленні спроможностей Збройних Сил України та інших органів сектору безпеки і оборони в контексті напрямів реалізації пріоритетів національних інтересів України та забезпечення її національної безпеки [6]. І зовсім не йдеться про підвищення рівня довіри до них з боку населення.

Підвищення рівня довіри місцевого населення до ДПСУ, окрім іншого, виступає одним з основних напрямів діяльності дільничних інспекторів ДПСУ, що чітко регламентовано наказом Міністерства внутрішніх справ України від 15 травня 2018 року № 396 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України» [7].

Отже, з метою узагальнення результатів досягнення нормативно визначеного у 2015 році прогнозованого рівня довіри громадян до ДПСУ, а також з'ясування сучасного її стану вважаємо за необхідне проаналізувати рівень довіри суспільства до прикордонного відомства та його значення впродовж 2015–2021 років.

Так, станом на січень 2017 року рівень довіри населення до прикордонників був високим і поступався лише Збройним Силам України та Національній гвардії України. При цьому тодішній Міністр внутрішніх справ Арсен Аваков наголосив на необхідності підвищення рівня довіри суспільства до ДПСУ, оскільки він прямо впливає на нарощення інституційного потенціалу правоохоронного органу [8]. Відповідно підвищення рівня довіри населення до прикордонників надалі залишалось одним з пріоритетних напрямів діяльності ДПСУ у 2018 році [9].

Аналізуючи досягнення 2019 року, принагідно згадати про унікальне для державних органів внутрішнє дослідження рівня довіри до реформ і керівництва ДПСУ, її особового складу та запуску стратегічних комунікацій у цьому правоохоронному органі спеціального призначення. Дослідження проведене Центром стратегічних комунікацій «СтратКом Україна» за підтримки Міжнародної організації міграції в рамках проекту «Нове обличчя кордону» у 2019 році. Відповідно до його результатів більшість персоналу ДПСУ (77 %) дали позитивні відповіді на запитання – чи мені подобається моя робота? та 83 % опитаних – чи мені подобається працювати з людьми мого підрозділу? Загальна оцінка іміджу відомства склала 61 %, а позитивне ставлення до керівництва відомства – 54 %. При цьому 70 % респондентів готові з гордістю розповідати друзям і знайомим, де вони служать, а 54 % – рекомендувати як хороше місце роботи [10]. Згідно з дослідженням Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова рівень довіри до ДПСУ як ключовий показник ефективності комунікаційної діяльності служби з лютого 2019 року виріс на 8 % і становить 60,2 % станом на лютий 2020 року [11, с. 14; 12, с. 158–159].

У рішенні колегії Адміністрації ДПСУ від 22 грудня 2020 року № 5 «Про підсумки оперативної службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2020 році та завдання на 2021 рік» чітко зазначено, що результати службової діяльності у 2020 році (станом на 1 грудня 2020 року у порівнянні з аналогічним періодом минулого 2019 року) та дослідження незалежних соціологічних служб свідчать про стабільно високий рівень довіри до ДПСУ, що склав майже 58 % [13].

Красномовним свідченням того, що рівень довіри населення України до ДПСУ – достатньо високий, є також опитування, проведене з 1 по 19 вересня 2021 року Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення Консультативної місії ЄС в Україні. До нього було залучено 2 727 респондентів (у т. ч. 410 – у Донецькій області і 409 – у Луганській області). Опитування засвідчило, що ДПСУ системно демонструє найвищий рівень довіри у секторі громадської безпеки і верховенства права. Зокрема, 54 % респондентів вважають, що прикордонне відомство є інституцією, якій можна довіряти. Ще більше опитаних (56 %) впевнені, що прикордонники діють в інтересах суспільства і аж 74 % респондентів переконані, що ДПСУ здатна захищати кордони держави [14].

Варто також підкреслити, що такі дослідження проводяться лише з 2015 року. Однак тоді рівень довіри громадськості до прикордонників становив усього 37 %. Водночас цей показник суттєво зріс за минулі два роки з 41 % у 2019 році до 54 % станом на вересень 2021 року [14].

Для більш об'єктивного і деталізованого визначення стану довіри суспільства до ДПСУ, а також з'ясування особливостей її вияву, пропонуємо класифікувати досліджувану категорію за окремими найбільш значущими критеріями в контексті специфіки виконуваних прикордонним відомством завдань.

Так, за суб'єктивним складом з-поміж міжособистісної довіри (мікрорівень) та інституційної довіри (макрорівень) [15, с. 83; 16, с. 153; 17, с. 173] довіра до ДПСУ належить до інституційної довіри, яка посідає чільне місце в побудові інституційної архітектури суспільства [18, с. 212].

Залежно від кількісного складу суб'єктів довіри, її варто розглядати у трьох ракурсах (аспектах): як індивідуальну довіру, як групову довіру та як загальносуспільну категорію. Саме остання є найбільш цінною для визначення ставлення до ДПСУ українського соціуму, оскільки вона характеризує рівень позитивного ставлення до нього з боку всього суспільства загалом, а не окремих соціальних груп чи індивідів.

З урахуванням регіону проживання довіру до ДПСУ можна поділити на: 1) довіру населення, яке проживає у прикордонній смузі; 2) довіру населення, яке проживає у контрольованому прикордонному районі; 3) довіру населення, яке проживає у віддалених від державного кордону регіонах. Якщо першим двом видам притаманна конкретність, яка ґрунтується на власному досвіді суб'єктів довіри, то третій вид характеризується абстрактністю, яка формується на основі ЗМІ, чуток, відгуків окремих суб'єктів та інших оцінках.

Довіра громадськості до ДПСУ також може бути стабільною (ґрунтується на власному переконанні суб'єкта довіри в законності діяльності як правоохоронного органу загалом, так і конкретного військовослужбовця зокрема) та мінливою (характеризується нестабільністю, змінністю, непостійністю).

За адміністративно-територіальним критерієм і густотою населення довіра до ДПСУ поділяється на довіру сільського населення та довіру міського населення. Об'єктивність зазначених видів довіри до ДПСУ залежить від віддаленості населеного пункту від державного кордону; кількості жителів, які працюють у прикордонні або за кордоном; ступеня комунікації з військовослужбовцями та працівниками ДПСУ тощо.

Важливе значення має також визначення факторів, які впливають на рівень та об'єктивність довіри населення до ДПСУ. Серед них, на нашу думку, варто виділити такі: 1) специфіка виконуваних завдань правоохоронним органом спеціального призначення; 2) якісна реалізація основних принципів діяльності ДПСУ (законності; поваги і дотримання прав та свобод людини та громадянина; поєднання гласних, негласних та конспіративних форм і методів діяльності; колегіальності при розробці важливих рішень; взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями під час здійснення покладених на ДПСУ завдань; відкритості для демократичного цивільного контролю тощо) [19]; 3) якість кадрового забезпечення ДПСУ, їх професійна та національно-патріотична підготовка; 4) ефективне запобігання корупції як на рівні прикордонного відомства загалом, так і на рівні окремого органу охорони державного кордону зокрема; 5) високий ступінь висвітлення діяльності ДПСУ в національних і зарубіжних ЗМІ; 6) об'єктивність та суб'єктивність висновків суб'єктів, які здійснюють соціологічне опитування тощо.

Висновки. Отже, на основі викладеного матеріалу можна узагальнити такі висновки:

- рівень довіри населення до ДПСУ впливає, з одного боку, на нарощення інституційного потенціалу відомства, а з іншого – на рівень довіри до правоохоронних органів загалом як складових сектору безпеки і оборони держави;
- спостерігається позитивна динаміка підвищення рівня довіри громадськості до ДПСУ впродовж 2015–2021 років. Дослідження незалежних соціологічних структур засвідчили найвищий рівень довіри до ДПСУ у секторі громадської безпеки і верховенства права у 2021 році, що свідчить про її ефективну оперативну-службову та іншу діяльність загалом;
- класифікація довіри громадськості до ДПСУ за окремими найбільш значущими критеріями в контексті специфіки виконуваних прикордонним відомством завдань забезпечує більш деталізоване та поглиблене її вивчення;
- узагальнені фактори впливу на рівень довіри суспільства до ДПСУ, які необхідно враховувати під час підбиття підсумків оперативної-службової діяльності відомства за певний звітний період та визначення завдань на наступний період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. The Legatum Prosperity Index 2020: Creating the Pathways from Poverty to Prosperity. URL: <https://www.prosperity.com/globe/ukraine>.
2. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року : постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 року № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>.

3. Оніщенко Н. М. Довіра і мотивація до інститутів влади: доктринальний контекст. *Судова апеляція*. 2019. № 2. С. 18–21.
4. Ганьба О. Б. Правова поведінка суб'єктів охорони державного кордону України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. 243 с.
5. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1189-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.
7. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних інспекторів прикордонної служби Державної прикордонної служби України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15 травня 2018 року № 396. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0671-18#Text>.
8. На Колегії Держприкордонслужби підбили підсумки минулого року та визначили завдання на 2017 рік. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/na-kolegii-derzhprikordonsluzhbi-pidbili-pidsumki-minulogo-roku-ta-viznachili-zavdannya-na-2017-rik/>.
9. Колегія Держприкордонслужби підбила підсумки 2017-го. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kolegiya-derzhprikordonsluzhbi-pidbila-pidsumki-2017-go>.
10. Індекс довіри: як службовці ДПСУ сприймають реформи відомства. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2711015-indeks-doviri-ak-sluzbovci-dpsu-sprijmaut-reformi-vidomstva.html>.
11. Горбач О. Розбудова стратегічних комунікацій в Державній прикордонній службі України. *STRATCOM* : науково-публіцистичне видання / Навчально-науковий центр стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2020. Випуск 1. С. 11–14.
12. Ганьба О. Б. Правові відносини у сфері прикордонної безпеки України: теоретико-правові засади : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Івано-Франківськ, 2020. 552 с.
13. Про оголошення та введення в дію рішення колегії Адміністрації Державної прикордонної служби України від 22 грудня 2020 року № 5 «Про підсумки оперативно-службової діяльності Державної прикордонної служби України у 2020 році та завдання на 2021 рік» : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України від 31 грудня 2020 року № 143.
14. Рівень довіри до Держприкордонслужби найвищий у секторі громадської безпеки і верховенства права – соціопитування КМІС. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Riven-doviri-do-Derzhprikordonsluzhbi-nayvishchiy-u-sektori-gromadskoi-bezpeki-i-verhovenstva-prava-socopituvannya-KMIS/?fbclid=IwAR1ZVJ7r0TjvN3GCcVmITs5zIi0tNRWuYEn6Vz8HJVrowj2hqqKIw0qwjxg>.
15. Додонова В. І. Феномен довіри у дзеркалі соціально-філософського дискурсу. *Культурологічний вісник : науково-теоретичний щорічник Нижньої Наддніпряни*. 2017. Вип. 37 (1). С. 79–85.
16. Волянська О. В., Підкуркова І. В. Довіра до суду як чинник довіри до публічної влади: міжнародний та національний виміри. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Політологія. Харків, 2018. № 2 (37). С. 151–165.
17. Волянська О. В. Довіра до публічної влади та чинники, що її зумовлюють у надзвичайних ситуаціях. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія: Політологія. 2020. № 2 (45). С. 167–180.
18. Нападиста В. Г. Феномен довіри у соціогуманітарному дискурсі сучасної України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2016. Вип. 1 (81). С. 207–222.
19. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.