



УДК 316.346.32
ББК 60.561

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ: ПРАКТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ ¹

Зуева Ольга Владимировна

Кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры философии
Волгоградской академии МВД России
olgazueva-l@rambler.ru
ул. Историческая, 130, 400032 г. Волгоград, Российская Федерация

Васильева Екатерина Николаевна

Кандидат социологических наук, доцент кафедры социальной работы и педагогики
Волгоградского государственного университета
vasilevaen@yandex.ru, srm@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. В статье рассмотрена проблема изучения общественного мнения как основного критерия эффективности деятельности полиции. Авторы обращают внимание на первые результаты реформы, уровень доверия населения полиции, проблемы, которые привели к снижению авторитета полиции у населения. Приведены результаты эмпирических социологических исследований, проведенных при участии авторов статьи. Данные опроса о деятельности полиции как института гражданского общества в России показывают, что она должна быть ориентирована на координацию, конструктивное сотрудничество между обществом и полицией. В статье показано, как влияет общественное мнение на управленческие, административные функции полиции, обозначены этапы реформ, проведенных в силовых ведомствах.

Ключевые слова: гражданское общество, реформа органов внутренних дел, удовлетворенность деятельностью полиции, общественный контроль, общественное мнение о деятельности органов внутренних дел.

Институционализация гражданского общества в России – процесс, тесно связанный с формированием общественного мнения, которое выражает определенную мораль, нравственность общества, отношение социальных групп к фактам общественной жизни, является социально-психологическим феноменом, определяющим коммуникативные процессы и способным влиять на государственную деятельность через формы представительной демократии. В современной России общественное мнение независимо от политических институтов и силовых структур, граждане могут смело высказываться по самым ост-

рым и злободневным проблемам, следовательно, его изучение дает репрезентативные результаты.

Актуализации изучения общественного мнения о деятельности полиции способствуют реформы, проводимые в ОВД. Согласно ст. 9 Федерального закона «О полиции» общественное мнение можно назвать основным критерием для оценки деятельности полиции. На основе полученных данных целесообразно проводить официальную оценку деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел. Исследовательский интерес лежит сразу в нескольких обла-

стях: изучение общественного мнения о криминогенной обстановке, оценка деятельности ОВД, точки расхождения интересов населения и полиции. Н.Н. Демидов, О.В. Зуева отмечают, что комплексный анализ общественного мнения позволяет обозначить управляемые факторы, требующие экстренного воздействия [1].

Новизна нашего исследования заключается в том, что мы рассматриваем общественное мнение о работе полиции как индикатор не только эффективности деятельности органов внутренних дел, но и формирования гражданского общества в Волгоградской области. Процедура операционализации основных понятий проведенного нами исследования шла параллельно с контент-анализом нормативной базы. Первым нормативным правовым актом, регламентировавшим изучение общественного мнения, стал приказ МВД России от 22 августа 1992 г. № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел». В данном документе ставились вопросы о мониторинге доверия населения милиции. Анализ подтверждает тот факт, что практика исследования общественного мнения – один из обязательных этапов оценки эффективности служб МВД, ГУВД, УВД. Следующий документ, подлежащий анализу, – приказ МВД России от 09.12.1995 г. № 473 «Об утверждении временной инструкции о порядке инспектирования и контрольных проверок и временного руководства по оценке оперативно-розыскной деятельности органов и учреждений внутренних дел».

Реформа на этом не остановилась: 4 июня 1997 г. был утвержден приказ № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел». В нем устанавливается единый порядок изучения общественного мнения. Данный документ важен, так как определяет инструментарий социологического исследования, в нем содержится утвержденная инструкция, регламентирующая порядок фиксации общественного мнения, изложены рекомендации по обработке полученных данных. Вторым важным аспектом документа стал перечень региональных отделов ВНИИ и образовательных учреждений МВД

России, которые должны обеспечить полевые и подготовительные работы (в их число вошла и Волгоградская академия МВД России).

В соответствии с этими документами в учебных заведениях были созданы рабочие группы по изучению общественного мнения, которые действовали до 2008 г., в рамках которых сотрудники региональных отделений ВНИИ, а также внештатные рабочие группы образовательных учреждений МВД России проводили социологические исследования, обобщали и систематизировали данные по 23 регионам, представляли аналитический обзор в Главный штаб МВД России.

Важным стало принятие приказа МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации». В соответствии с ним ответственность за изучение общественного мнения должны были принять вневедомственные социологические службы, что действительно было актуальным, так как содержать штат социологов в МВД экономически нецелесообразно. Встала новая задача – создание экспертных групп по подготовке технических заданий для размещения заказа на выполнение работ. Конечно, функция компоновки аналитических материалов по результатам социологических исследований осталась за ведомствами. На основе отчетов принималось решение по оптимизации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, совершенствованию их взаимодействия с гражданским обществом. Согласно данному приказу руководители МВД различного ранга должны были обеспечить внедрение полученных результатов при подготовке управленческих решений и планов работы. Важной задачей стало формирование общественного мнения посредством публикации аналитических материалов, подготовки обзоров, озвучивания результатов на брифингах, пресс-конференциях и выступлений в СМИ.

На протяжении десяти лет изучение общественного мнения осуществлялось путем периодических (в промежутки времени от полугода до года) замеров общественного мне-

ния при помощи одной и той же анкеты по идентичной выборке. Анкета включала несколько блоков вопросов, посвященных анализу криминальной обстановки, регистрации респондентов, подвергшихся преступным посягательствам, степени социального дискомфорта, вызванного состоянием преступности, мнений опрашиваемых о направлениях и методах борьбы ОВД с преступностью. Также анализировались удовлетворенность населения контактами с милицией и возникшие при этом проблемы, мнения о деятельности в целом и деятельности отдельных служб. Проведенные по единой методологии и методике опросы позволяли сопоставлять данные, фиксировать общие закономерности и региональные особенности отражения общественным сознанием состояния и динамики преступности и практики борьбы с ней. Указанные выше нормативные акты МВД России определили общественное мнение в качестве одного из критериев оценки деятельности органов внутренних дел.

В настоящее время за рубежом многие специалисты считают, что при оценке эффективности полицейских органов важную роль играют данные опросов общественного мнения. Однако, по их мнению, этот фактор нельзя абсолютизировать, так как основная масса населения не имеет непосредственного отношения к обеспечению правопорядка, а значит, не в состоянии представить всех факторов, которые необходимо учитывать для адекватной характеристики деятельности полиции. Отношение к полиции, ее оценка складывается из целого ряда элементов: культуры поведения полицейских, стереотипов отношения к правоохранительным органам и к власти в целом, восприятия проблемы преступности. Так, в частности, оценка уровня преступности в местах проживания респондентов влияет на уровень удовлетворенности полицией.

Вместе с тем современные методики изучения общественного мнения предлагают ряд способов, ограничивающих роль субъективного фактора в ходе проведения опросов. Как показывает зарубежный и отечественный опыт, выявляемое с помощью социологических опросов общественное мнение о работе полиции может быть вполне компетентным и адекватным. В Великобритании, США, Япо-

нии и других странах принят комплексный подход, основанный на учете всей суммы факторов, которые необходимо принимать во внимание, вынося суждение об эффективности деятельности полиции.

7 февраля 2011 г. президентом Д.А. Медведевым был подписан новый закон «О полиции», который с 1 марта 2011 г. вступил в силу. В законе «О полиции» среди приоритетных задач выделен курс на переход от количественных показателей в оценке работы полиции к качественным [6]. И одним из таких качественных показателей является общественное мнение о работе полиции.

Реформирование полиции предполагало кардинальное изменение взаимоотношений населения и органов внутренних дел. За прошедшие два года с начала реформирования ОВД был выявлен ряд серьезных проблем по превращению милиции в качественно новый правоохранительный институт российского общества. Так, подводя итоги первого этапа реформы, новый министр МВД В. Колокольцев в октябре 2012 г. отметил, что пока реформа МВД не решила ключевых проблем: «Принятые на первом этапе реформы меры были необходимы. Однако для получения результата они оказались недостаточны, не оправдали в полной мере ожидания граждан. Именно поэтому важна оптимизация нашей работы, предстоит еще многое сделать, чтобы граждане реально ощутили позитивные изменения в системе органов внутренних дел» [2]. К тому же одной из задач реформирования является повышение престижа и конкурентоспособности профессии полицейского, создание нового имиджа стража правопорядка. Создание позитивного имиджа должно быть неразрывно связано с формированием у окружающих состояния ожидания позитивных изменений, своеобразной установкой на положительные эмоции.

В России изучением общественного мнения занимаются более двух десятков социологических центров. Ведущие позиции (критерий – уровень доверия телезрителей, радиослушателей, читателей массовых печатных изданий к данным центрам) занимают: ВЦИОМ – Всероссийский центр изучения общественного мнения, Фонд «Общественное мнение», Аналитический центр по общей политике ад-

министрации Президента, VOX POPULI В. Грушина, Центр А. Киссельмана (Санкт-Петербург), Институт прикладного системного анализа и другие научные подразделения, в том числе и региональные. Столь крупные структуры не оставили без внимания измерение результатов реформы. Так, например, исследование, проведенное Фондом «Общественное мнение», показало довольно скептическое отношение населения к начавшейся реформе МВД. Опрос «Фомнибус» был проведен 5–6 марта 2011 г. в 100 населенных пунктах 43 субъектов РФ. Изучалось отношение населения к полиции, оценка ее деятельности и отношение к закону «О полиции». Данный опрос показал, что 45 % опрошенных положительно относятся к полиции, 28 % – отрицательно. Также был поставлен вопрос «Стала ли полиция работать лучше в последнее время или хуже?». Ответы распределились следующим образом: лучше – 9 % опрошенных, хуже – 14 %, так же, как прежде – 56 %, затруднились ответить – 21 %.

Отдельный блок вопросов касался отношения населения к новому закону «О полиции». Прежде всего респондентам было предложено оценить переименование милиции в полицию. Положительно оценили данную акцию 15 % опрошенных, отрицательно – 31 %, равнодушно отнеслись к переименованию – 49 % и еще 5 % – затруднились ответить. Также был поставлен вопрос «Как Вы считаете, после вступления в силу нового закона “О полиции” работа правоохранительных органов улучшится, ухудшится или не изменится?». Большинство респондентов (61 % опрошенных) считали, что ничего не изменится. Только 19 % высказали надежду на улучшение работы полиции, а 4 % опрошенных предположили, что работа ухудшится [3].

Данные опроса, проведенного Левада-центром 20–23 апреля 2012 г., показали, что уровень доверия полиции за последние два года практически не изменился. Так, если в январе 2010 г. правоохранительным органам доверяли 30 % опрошенных, то в 2012 г. – 31 %. Несколько увеличилось количество респондентов, удовлетворенных работой местной полиции. В 2010 г. таких было 27 %, в 2012 г. стало 34 % [5].

В 2012 г. подобное социологическое исследование было проведено Всероссийским

центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Результаты показали, что большинство опрошенных не видят в действиях сотрудников полиции ни особой пользы, ни вреда для сограждан (59 %). Большинство россиян склонны думать, что сотрудники полиции стоят на страже интересов отдельных групп населения, а не всех граждан в целом, причем, по сравнению с прошлым годом, это мнение стало звучать чаще (с 24 до 41 %). Полиции в целом сегодня доверяет каждый второй россиянин (53 %) [4].

Интересно сравнить результаты всероссийских опросов с данными по Волгоградскому региону. На базе Волгоградской академии МВД России был получен обширный материал для характеристики отношения населения к органам внутренних дел, который позволил систематизировать проблемы взаимоотношений населения и полиции (социологические опросы систематически проводились с 2010 г. по текущий год) [7].

В 2013 г. там же было проведено очередное социологическое исследование. Объем выборки соответствовал предыдущим исследованиям и составил 500 респондентов, опрошенных в Волгограде. Сравнивая данные, полученные в 2012 г., с 2011 г., можно констатировать, что уровень доверия полиции несколько вырос в 2012 г., но реально вернулся к уровню 2010 года. Так, из 500 опрошенных респондентов в 2012 г. более половины, а точнее 54,2 %, ответили, что так или иначе доверяют местной полиции, 28 % – в той или иной степени не доверяют полиции, 9,8 % – затруднились ответить на этот вопрос. В 2013 г. спад доверия населения к полиции описывают следующие показатели: «в основном не доверяю» – 42,4 %, «в основном доверяю» – 35,3 % и 22,3 % – «затрудняюсь ответить».

Население будет позитивно относиться к полиции, если полицейские будут справляться со своими обязанностями. Насколько хорошо они это делают, мы выяснили у респондентов. Оказалось, что 31,8 % респондентов оценивают работу полиции на «хорошо» и «отлично», 13,6 % поставили низкую оценку. По сравнению с прошлым годом оценки деятельности полиции практически не изменились. На вопрос «Как Вы лично оцениваете работу полиции – положительно или отри-

цательно?» 14,6 % респондентов ответили «безусловно, положительно»; 41,1 % респондентов выбрали вариант «скорее положительно», 29,1 % – «скорее отрицательно» и 6,4 % – «безусловно, отрицательно».

Беспокойство вызывает ситуация напряженности в отношениях населения и органов внутренних дел, которая существовала долгие годы и теперь еще имеет место. Сохраняется неудовлетворенность населения деятельностью органов внутренних дел, которая связана с тем, что реальная (созданная общественным мнением) картина функционирования ОВД не соответствует ожиданиям населения (идеальной картине), которые рассматриваются в качестве образца для сравнения.

В ходе опросов 2011–2013 гг. выяснялось отношение населения к реформе полиции. Прежде всего перед респондентами был поставлен вопрос о необходимости реформирования органов внутренних дел. Результаты опроса показывают, что большинство опрошенных (57,2 %) считает реформу необходимой мерой для улучшения работы ОВД; 29,4 % опрошенных ответили, что реформа не нужна; 13,4 % затруднились с ответом на этот вопрос.

Одной из задач социологического исследования было выяснение мнения населения о причинах проведения реформы милиции. С точки зрения респондентов такими причинами являются необходимость повышения качества работы ОВД (31,8 %), необходимость преодоления коррупции и нарушений законности в ОВД (19 %), повышение доверия общества к ОВД (10 %), необходимость преодоления произвола и беззакония в отношении граждан (5,4 %).

Что же снижает авторитет полиции по мнению респондентов? Прежде всего это безучастие, низкий уровень профессиональной этики сотрудников ОВД, вымогательство, взяточничество, использование своего служебного положения в личных целях. Также среди основных факторов, способствующих снижению авторитета полиции, выделяют низкий профессионализм и некомпетентность сотрудников. Респондентов спросили о том, были ли они свидетелями ситуаций, когда сотрудники органов внутренних дел допускали нарушения прав граждан. 41 % опрошенных (1999 г.), 42,6 % (2007 г.), 39,8 % (2013 г.) ответили, что были

свидетелями таких нарушений. Причем 59,5 % респондентов (1999 г.), 47,4 % (2007 г.) и 46,2 % (2013 г.) указали на грубость, бестактность; 40,9 % опрошенных (1999 г.), 45,1 % (2007 г.), 43,2 % (2013 г.) – на вымогательства, поборы, взяточничество; 30,7 % (1999 г.), 33,8 % (2007 г.), 31,1 % (2013 г.) – на использование служебного положения в личных целях.

Результаты исследования показали существование определенной напряженности в отношениях населения и органов внутренних дел. Причиной данной ситуации является то, что значительная часть населения неудовлетворена деятельностью правоохранительных органов. Это связано прежде всего с тем, что, к сожалению, функционирующая российская полиция не соответствует тому образу стража порядка, который является эталоном для населения.

Вместе с тем социологическое исследование дает возможность сделать вывод о том, что имеется достаточный резерв для конструктивного сотрудничества населения и сотрудников органов внутренних дел. Таким резервом является психологическая готовность населения оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел.

С этой точки зрения результаты проведенного исследования имеют большой научный и практический интерес и способствуют оптимизации организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. Анализ функций общественного мнения показывает, как данный социальный феномен влияет на управленческую, административно-служебную деятельность органов внутренних дел. Однако сам по себе мониторинг не способствует оптимизации, необходима реакция полиции на выявленные критические замечания. Важно учитывать высказанные предложения, исправлять ошибки. В этом случае можно говорить о предупреждении нежелательных последствий и об укреплении законности, служебной дисциплины в полиции, обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении нарушений прав, свобод и законных интересов граждан.

Следовательно, изучение общественного мнения позволяет выявить проблемные моменты во взаимодействии населения и полиции, а

также обозначить управляемые факторы, требующие экстренного воздействия. В целом анализ общественного мнения является неотъемлемым условием существования правового демократического общества. С его помощью необходимо управлять функционированием различных социальных институтов, в том числе и полицией. Практические аспекты изучения общественного мнения имеют огромное значение. Использование результатов общественного мнения может принести немалую пользу обществу и внести неоценимый вклад в развитие его социальных институтов, в том числе в процесс оптимизации деятельности полиции.

ПРИМЕЧАНИЕ

¹ Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ и Правительства Волгоградской области (проект № 14-13-34001 а(р)).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Демидов, Н. Н. Общественное мнение о деятельности полиции / Н. Н. Демидов, О. В. Зуева. – Волгоград : Изд-во ВА МВД России, 2011. – 112 с.
2. Колокольцев, В. А. Начинается новый этап реформы МВД // Аналитическое агентство РОСБАЛТ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/10/111045163.html>. – Загл. с экрана.
3. О полиции. Опрос «Фомнибус» 5–6 марта 2011 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://bd.fom.ru/report/map/dominant/dominant2011/dom1111/d111117>. – Загл. с экрана.
4. Работа полиции: общественная оценка // Официальный сайт ВЦИОМ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113269>. – Загл. с экрана.
5. Россияне о полиции // Официальный сайт Левада-центра. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii>. – Загл. с экрана.
6. Федеральный закон «О полиции» (в ред. от 07.02.2011). – Доступ из справ.-правового портала «Гарант».
7. Reynolds, K. M. A Longitudinal Analysis of Public Satisfaction with the Police in the Volgograd Region of Russia 1998–2005 / K. M. Reynolds, O. B. Semukhina, N. N. Demidov // *International Criminal Justice Review*. – 2008. – Vol. 18, № 2. – P. 158–189.

REFERENCES

1. Demidov N.N., Zueva O.V. *Obshchestvennoe mnenie o deyatelnosti politsii* [Public Opinion on the Police Activity]. Volgograd, Izd-vo VA MVD Rossii, 2011. 112 p.
2. Kolokoltsev V.A. *Nachinaetsya novyy etap reformy MVD* [A New Stage of Internal Affairs Ministry Reform Starts]. Analiticheskoye agentstvo ROSBALT [“ROSBALT” Analytical Agency]. Available at: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/10/11/1045163.html>.
3. *O politsii. Opros “Fomnibus” 5-6.03.2011* [About the Police. “Fomnibus” Poll. March 5-6, 2011]. Available at: <http://bd.fom.ru/report/map/dominant/dominant2011/dom1111/d111117>.
4. *Rabota politsii: obshchestvennaya otsenka* [Police Work: Public Evaluation]. Vserossiyskiy tsentr izucheniya obshchestvennogo mneniya [All-Russian Public Opinion Research Center. Official Website]. Available at: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=113269>.
5. *Rossiyanе о politsii* [Russians Speak about the Police]. Levada Tsentr [Levada Center. Official Website]. Available at: <http://www.levada.ru/04-05-2012/rossiyane-o-politsii>.
6. *Federalnyy zakon “O politsii”* (v red. ot 07.02.2011) [The Federal Law “On Police” (amended of February 07, 2011)]. Access from “Garant” Reference Legal Portal.
7. Reynolds K.M., Semukhina O.B., Demidov N.N. A Longitudinal Analysis of Public Satisfaction with the Police in the Volgograd Region of Russia 1998-2005. *International Criminal Justice Review*, 2008, vol. 18, no. 2, pp. 158-189.

**PUBLIC OPINION ON THE POLICE ACTIVITY:
RESEARCH PRACTICE**

Zueva Olga Vladimirovna

Candidate of Sociological Sciences, Assistant Professor, Department of Philosophy,
Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry
olgazueva-l@rambler.ru
Istoricheskaya St., 130, 400032 Volgograd, Russian Federation

Vasilyeva Ekaterina Nikolaevna

Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Department of Social Work and Pedagogics,
Volgograd State University
vasilevaen@yandex.ru, srm@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The article deals with the problem of studying public opinion as the main criterion of effective police activity. The authors draw attention to the first results of the reform, the level of people's trust in police, the problems which led to decreasing police status among civil population. The article provides results of empirical sociological research carried out with the participation of the authors. The survey of opinions on the police activity as institution of civil society in Russia shows that this activity should be more oriented on coordination and constructive cooperation between society and police officers. The article shows how public opinion influences the regulatory and administrative functions of police and highlights the stages of reforms implemented in power departments. The authors conclude that the analysis of public opinion is an important condition for the formation of the legal democratic society.

Key words: civil society, reform of internal affairs bodies, satisfaction with the police activity, public control, public opinion on internal affairs bodies activity.