

Н. Н. Демидов, О. В. Зуева

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ОВД В РОССИИ ГЛАЗАМИ НАСЕЛЕНИЯ ВОЛГОГРАДА
(ПО МАТЕРИАЛАМ РЕГИОНАЛЬНОГО СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ)**

В статье рассмотрены проблемы реформирования органов внутренних дел современной России и особое внимание уделено оценке населением страны современной реформы МВД. Авторы обращают внимание на первые результаты реформы и ее оценку как экспертным сообществом, так и рядовыми гражданами. Представлены результаты эмпирических социологических исследований, проведенных при участии авторов статьи.

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

N. N. Demidov, O. V. Zueva

**REFORMING INTERNAL AFFAIRS BODIES IN RUSSIA
FROM THE VIEWPOINT OF THE POPULATION OF VOLGOGRAD
(ACCORDING TO THE MATERIALS OF THE REGIONAL SOCIOLOGICAL SURVEY)**

The article focuses on the problems of reforming internal affairs bodies in modern Russia. Special attention is paid to evaluating the modern reform of the Ministry of Interior by the Russian population. The authors emphasize the first results of the reform and its evaluation by the expert community as well as by ordinary citizens. The article represents the results of the empirical sociological surveys conducted with the authors' participation.

Keywords: reform of internal affairs bodies, satisfaction by the police activities, public control, public opinion on the internal affairs bodies' activities, expert community.

Значительное снижение уровня доверия населения к милиции и другие события, которые наблюдались в деятельности органов внутренних дел, начиная с 90-х гг., диктовали необходимость коренных изменений. Данный факт был признан не только населением, но и высшими управленческими структурами государства. Первый шаг был сделан 24 декабря 2009 г. Президентом России Д. А. Медведевым, когда он подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ» [1].

В феврале 2010 г. был подписан новый указ президента о реформе органов внутренних дел, в котором предусматривалось разработать и внести до 1 декабря 2010 г. в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации проект федерального закона о милиции, определяющего основные цели деятельности милиции — противодействие преступности и обеспечение общественного

порядка, а также предусматривающего исключение дублирующих, избыточных и несвойственных милиции функций [2]. Затем уже 6 августа 2010 г. Президент Д. А. Медведев предложил переименовать органы внутренних дел из «милиции» в «полицию».

7 февраля 2011 г. новый закон «О полиции» был подписан Президентом Медведевым и с 1 марта 2011 г. вступил в силу. В законе среди приоритетных задач выделен курс на переход от количественных показателей в оценке работы полиции к качественным [3]. Один из таких качественных показателей — общественное мнение о работе полиции. Актуальность изучения общественного мнения о состоянии криминогенной обстановки и анализ оценки гражданами деятельности ОВД позволяют выявить проблемные моменты во взаимодействии населения и полиции, а также обозначить управляемые факторы, требующие экстренного воздействия [4].

Таким образом, реформирование полиции предполагало кардинальное изменение взаимоотношений населения и органов внутренних дел.

Прошедшие два года с начала реформы ОВД выявили ряд серьезных проблем по превращению милиции в качественно новый правоохранительный институт российского общества. Так, подводя итоги первого этапа, новый министр МВД России В. А. Колокольцев в октябре 2012 г. отметил, что первый этап реформы МВД не решил 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» [5]. 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 установки на положительные эмоции» [6, с. 187].

Множество различных исследований общественного мнения о деятельности полиции за последние годы дают достаточно неоднозначную картину осуществления реформы ОВД.

Так, например, исследование, проведенное фондом «Общественное мнение», показывает довольно скептическое отношение населения к начавшейся реформе МВД России. Опрос «ФОМнибус» был проведен 5—6 марта 2011 г. в 100 населенных пунктах 43 субъектов РФ. Изучались отношение населения к полиции, оценка ее деятельности и отношение к закону «О полиции». Опрос показал, что 45 % респондентов положительно относятся к полиции, 28 % — отрицательно. Также был поставлен вопрос: в последнее время полиция стала работать лучше или хуже? Ответы на него 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 оценить. 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 %) считают, что ничего не изменится. Только 19 % высказали надежду на улучшение работы полиции, а 4 % — предположили, что работа ухудшится [7].

Другой опрос был проведен «Левада-центром» 20—23 апреля 2012 г. Его результаты также 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% [8].

В том же 2012 г. 11—12 августа подобное социологическое исследование было проведено Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Результаты опросов показывают, что большинство респондентов не видят в действиях сотрудников полиции ни особой пользы, ни вреда для сограждан (59 %). Значительная часть россиян склонна 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 (увеличилось с 24 до 41 %). Полиции в целом сегодня доверяет каждый второй россиянин (53 %) [9].

Одним из центров социологических исследований о деятельности органов внутренних дел является Волгоградская академия МВД России. Анализ результатов многолетнего изучения общественного мнения дает достаточно большой материал для характеристики отношения населения к органам внутренних дел, а также позволяет рассмотреть проблемы взаимоотношений населения и полиции [10].

В 2012 г. социологической группой ВА МВД России было проведено очередное исследование, которое вновь подтвердило данные, полученные ранее о деятельности органов внутренних дел. Результаты проведенного в г. Волгограде опроса

500 респондентов показали, что существенных изменений в общественном мнении о полиции за годы реформы не произошло. Так, выяснилось, что уровень доверия полиции несколько вырос по сравнению с 2011 г., но остался на уровне 2010 г. Из 500 респондентов более половины, а точнее 54,2 %, так или иначе доверяют местной полиции, 28 % — в той или иной степени не доверяют полиции, 9,8 % затруднились ответить на этот вопрос.

Население станет позитивно относиться к полиции, если полицейские будут справляться со своими обязанностями. Насколько хорошо они это делают, мы выяснили у респондентов. Оказалось, что 31,8 % опрошенных оценивают работу полиции на «хорошо» и «отлично» и 13,6 % поставили низкую оценку деятельности ОВД. По сравнению с прошлым годом оценки деятельности полиции практически не изменились.

Беспокойство вызывает ситуация напряженности в отношениях населения и органов внутренних дел, которая существовала долгие годы и пока не меняется. Ее основой является сохраняющаяся неудовлетворенность значительной части населения деятельностью полиции, которая в определенной мере связана с тем, что реально функционирующие органы внутренних дел пока еще не соответствуют тому образу стража порядка, который создан воображением населения и который рассматривается в качестве образца для сравнения.

В ходе опросов 2011—2012 гг., проведенных социологической группой Волгоградской академии МВД России, также выяснялось отношение населения к реформе полиции. Прежде всего перед респондентами был поставлен вопрос о необходимости реформирования органов внутренних дел. Результаты опроса показали, что 57,2 % граждан считают реформу необходимой мерой для улучшения работы ОВД, 29,4 % — что реформа не нужна и 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 %).

Важными для анализа общественного мнения о деятельности полиции представляются ожидания граждан в отношении реформы полиции. Оказалось, что большинство опрошенных (53 %) ожидают, что полиция будет сосредоточена на обслуживании интересов граждан, обеспечении их прав, а 30 % респондентов считают, что главной задачей полиции должна быть борьба с преступностью. Важным является представление населения о том, каким направлениям следует уделить внимание в ходе совершенствования ОВД. Мнение опрошенных распределилось следующим образом: соблюдение законности сотрудниками — 27 %; кадровый вопрос — 23 %; борьба с коррупцией в ОВД — 19 %; материально-техническое обеспечение полиции — 17 % [11].

Весной 2013 г. социологической группой ВА МВД России был проведен экспертный опрос о первых результатах реформы МВД, который осуществлялся методом неформализованного интервью. Была использована цепная выборка по типу «снежного кома».

Опрос показал, что с точки зрения экспертного сообщества основными причинами низкого доверия населения к полиции являются:

1. Общий низкий уровень доверия к власти в современной России, а так как полиция является одним из институтов власти, то соответственно население ей тоже не доверяет.

2. Негативный опыт общения населения с сотрудниками полиции. Особенно это касается контакта с сотрудниками патрульно-постовой службы, сотрудниками ГИБДД, а также опыт общения граждан в разного рода учреждениях полиции, в частности в отделениях полиции или иных службах, где встречаются люди в полицейских погонах.

3. Правовой нигилизм отдельных сотрудников полиции, пренебрежительное отношение к тем правилам, которые они должны соблюдать по долгу службы, нарушение ПДД, нахождение за рулем в состоянии алкогольного опьянения, недостаточно чуткая реакция на обращения граждан. Данная причина тесно взаимосвязана со следующей причиной недоверия населения полиции.

4. В органах внутренних дел остаются те люди, которые в глазах общественности не заслуживают того, чтобы там работать. Эта ситуация является результатом проблем, с которыми столкнулись правоохранительные органы в конце XX в., когда отсутствовал реальный конкурс при приеме на службу. Это «привело к тому, что немалое число принимаемых лиц оказалось склонным к нарушениям законности, дисциплины, уставного порядка» [12, с. 98].

5. Необъективное освещение работы полиции средствами массовой информации. Однако следует заметить, что такая позиция распространена среди экспертов, которые когда-то работали в полиции и, соответственно, имеют к ней непосредственное отношение. Они отмечают, что СМИ, удовлетворяя потребности аудитории в «жареных» фактах, больше внимания уделяют негативным явлениям, встречающимся в работе полиции, чем позитивным. К тому же, с их точки зрения, по телевидению транслируются такие фильмы, которые отрицательно сказываются на имидже полиции. А ведь «положительный имидж явлений, событий и отдельных социальных институтов позволяет не только легче проводить реформы, но и является дополнительным условием сплочения граждан и укрепления доверия к политической элите внутри страны» [13, с. 147].

6. Несовершенство законодательной системы в России.

7. Население не видит позитивной динамики в работе органов. Все разговоры о реформах остаются богатой внутренней жизнью самого ведомства. Реформа не ощущается населением.

Вместе с тем в ходе экспертного опроса прозвучало мнение о том, что за последнее время уровень доверия населения к полиции начал расти. В определенной мере, по мнению экспертов, это связано с тем, что сами сотрудники полиции стали понимать, что им начали платить более достойную заработную плату. Они стали более добросовестно относиться к своей работе.

В ходе социологического исследования были также выявлены факторы, которые могут оказать влияние на повышение уровня доверия к полиции.

По мнению экспертов, прежде всего это открытость и подконтрольность полиции. Кроме того, люди будут доверять полиции только тогда, когда увидят, что полицейские работают на благо их интересов, т. е. интересов обычных граждан, а

не обслуживают абстрактные интересы государства. Следующий момент — это изменение стиля общения с гражданами. Человек не должен бояться встречи с полицейским.

Важным фактором является ужесточение наказания за нарушение закона. Следует отметить, что российские граждане терпимо относятся к жесткости наказания, однако наблюдается обратная реакция, когда это касается избирательности наказания, т. е. одних наказывают, а других — нет. Отсюда вытекает следующее необходимое условие, влияющее на повышение уровня доверия — всеобщность наказания для всех нарушителей. Должен быть единый для всех режим законности.

Еще одним немаловажным фактором является совершенствование системы отбора полицейских кадров — сделать, по возможности, ее прозрачной, рассказывать о ней и, соответственно, конт-ролировать ее извне. По мнению экспертов, для этого нужно привлекать общественность.

Отвечая на вопрос, насколько государственная и региональная власти заинтересованы в том, чтобы полиция качественно выполняла свою работу, эксперты отметили, что, конечно, заинтересована, поскольку по полиции судят и о самой власти. По большому счету, любая власть, и региональная, и государственная, заинтересована в качественной работе полиции, но все дело в том, что качественная работа полиции для власти имеет одни критерии, а для населения они совершенно другие, т. е. необходимо сделать так, чтобы эти критерии сближались. Также власть, к сожалению, полагает, что эффективность работы полиции зависит главным образом от нее самой. Далеко не всегда власть идет на диалог с полицией и помогает ей выполнять свои функции. Иногда возникают колоссальные проблемы, когда власть регионов создает ситуации, которые вообще провоцируют население на какие-то неправомерные действия. Например, та «вакханалия», которая творится с тарифами на ЖКХ, годами только усугубляется, население начинает бунтовать, потому что для некоторых категорий граждан платежи неподъемные. Власть не принимает никаких конкретных мер, для того чтобы привлечь жуликов к ответственности, возбудить уголовные дела. Полиция, в свою очередь, не возбуждает уголовные дела, потому

что нет заявлений.

В рамках социологического исследования была получена информация о том, что нужно сделать, чтобы полиция качественно выполняла все основные задачи, возложенные на нее.

Во-первых, необходимо изменить работу системы управления полиции. С точки зрения экспертов, главная проблема всех российских реформ — это не люди, которых мы сразу не переделаем, как бы мы этого не хотели, а система управления, изменить которую мы должны как можно скорее.

Во-вторых, ведомственные изменения должны быть продиктованы не узковедомственными интересами, а потребностями и интересами граждан.

Анализируя результаты социологических опросов 2011—2013 гг., можем сделать предварительные выводы о том, что отношение населения г. Волгограда к реформированию милиции неоднозначно. Достаточно большое количество опрошенных относится к реформе скептически и считает, что проводимые ныне мероприятия по изменению имиджа полиции носят скорее имитационный характер. Только 20 % респондентов считают, что принятие закона «О полиции» положительно отразится на работе МВД, а 50,4 % — что ничего не изменится в работе ОВД. Только 3 % опрошенных оценивают закон с отрицательной стороны, и 26,6 % затрудняются делать прогнозы на этот счет. Если сравнивать результаты исследований 2011 и 2012 гг., можно обнаружить, что количество положительно оценивающих принятие закона уменьшилось на 17 % и увеличилось количество респондентов, считающих, что ничего не изменится, на 17 %.

Результаты опроса показывают, что население ожидает от реформы полиции повышения уровня защиты, восстановления прав лиц, пострадавших от преступных посягательств, справедливости, безопасности и практической пользы.

Список библиографических ссылок

1. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 24 декабря 2009 г. URL: <http://президент.рф> (дата обращения: 03.06.2013).
 2. О некоторых мерах по реформированию министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208. URL: <http://www.referent.ru/1/174437> (дата обращения: 10.06.2013).
 3. О полиции [Электронный ресурс]: федер. закон // Кодексы и законы РФ. URL: <http://www.zakonrf.info/zakon-o-policii/> (дата обращения: 03.06.2013).
 4. Демидов Н. Н. Зуева О. В. Общественное мнение о деятельности полиции: учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2011.
 5. Колокольцев В. А. Начинается новый этап реформы МВД. [Электронный ресурс] // Росбалт. 11.10.2012 г. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/10/11/1045163.html> (дата обращения: 10.06.2013).
 6. Доронин Ю. П., Сухоруков В. А. Проблемы формирования позитивного имиджа сотрудников правоохранительных органов // Вестник ВА МВД. 2009. № 4 (11).
 7. О полиции. Опрос «Фомнибус» 5—6 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: http://bd.fom.ru/report/cat/power/pow_l/d111117 (дата обращения: 24.04.2012).
 8. Россияне о полиции [Электронный ресурс] // «Левада-Центр», 04.05.2012. URL: <http://www.levada.ru/new/category/rubriki-saita/press-vypuski> (дата обращения: 03.06.2013).
 9. ВЦИОМ: «Работа полиции: общественная оценка». [Электронный ресурс]. URL: <http://wciom.ru/omnibus/> (дата обращения: 03.06.2013).
 10. Reynolds K. Michael, Semukhina Olga B., Demidov Nicolai N. A Longitudinal Analysis of Public Satisfaction with the Police in the Volgograd Region of Russia 1998—2005 // International Criminal Justice Review: June 2008, Volume 18, № 2. P. 158—189.
 11. Демидов Н. Н. Реформирование органов внутренних дел — важнейшее направление модернизации современного российского общества // Социально-экономические и правовые проблемы современной России: сб. науч. ст. (материалы междунар. науч.-практ. конф.). Вып 5. Волгоград, 2012.
 12. Зуева О. В. Особенности и механизмы мотивации труда сотрудников органов внутренних дел // Вестник ВА МВД России. 2010. № 2 (13).
 13. Кобылкин Р. А., Черемушникова И. К. От милиции к полиции: реформа с позиции социологии имиджа // Вестник ВА МВД России. 2011. № 2 (17).
- © Демидов Н. Н., Зуева О. В., 2013