

О. А. Абрамов

ЗНАЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ В ОЦЕНКЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье рассматриваются проблемы изучения общественного мнения как одного из важнейших оценочных критериев деятельности органов внутренних дел. Обращается внимание на различные этапы реформирования системы оценки деятельности правоохранительных органов, а также проблемы, возникающие в процессе изучения общественного мнения, и влияние различных объективных и субъективных факторов на его результаты. В частности, отмечается, что правоприменительная деятельность органов внутренних дел охватывает настолько широкий круг граждан, что даже при идеальной работе сотрудников ОВД существует большая вероятность негативных оценок за счет попадания в число респондентов лиц, имеющих проблемы с законом. В связи с этим абсолютизация значения опросов общественного мнения в процессе оценки деятельности органов внутренних дел вряд ли целесообразна.

В то же время при всех сложностях и проблемах общественное мнение, безусловно, продолжает оставаться одним из важнейших оценочных критериев деятельности органов внутренних дел, а одной из приоритетных управленческих задач руководителей всех уровней является формирование позитивного отношения населения к деятельности подчиненных служб и подразделений. Для решения данной задачи необходимо продолжить формирование эффективной системы информирования граждан о деятельности органов внутренних дел, включающей в себя взаимодействие со средствами массовой информации, отчеты перед законодательными (представительными) органами власти, населением, использование возможностей сети Интернет и т. д.

Ключевые слова: органы внутренних дел, критерии оценки, общественное мнение, направления формирования.

О. А. Abramov

THE IMPORTANCE OF THE PUBLIC OPINION FOR THE GENERAL EVALUATION OF THE PERFORMANCE OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES

Summary. The article dwells with the issues of investigating public opinion as one of the pivotal criteria for evaluating the performance of the internal affairs bodies. Much attention is paid to the stages of reforming the system of the evaluation of the performance of the internal affairs bodies, as well as to the problems emerging in the process of investigating public opinion and to the influence of various objective and subjective issues to the results. Particularly the author underlines that the law enforcement activities of the internal affairs bodies influence so many citizens that even though an ideal job is made the negative evaluation is possible due to the unabiding respondents. Therefore it's hardly needed to overemphasize the meaning of the public opinion polls while studying the performance of the law enforcement bodies.

Meanwhile, taking into account all the difficulties and problems, the public opinion is still one of the main criteria for the evaluation of the performance of the internal affairs bodies. And forming the positive public attitude to the subordinated law enforcement bodies is still one of the main tasks for the authorities of all levels. To do so it is needed to continue forming an effective system of informing the public about the activities of law enforcement bodies. This should include cooperation with the media; reports for the legislative (representative) bodies, community; Web-activities etc.

Keywords: internal affairs bodies, criteria for the evaluation, public opinion, directions of forming.

С принятием Федерального закона «О полиции» существенно возросло значение общественного мнения в общей оценке деятельности органов внутренних дел.

Нельзя сказать, что такое внимание к вопросам изучения общественного мнения является абсолютно новым явлением для отечественной правоохранительной системы.

Практически с самого начала формирования современной российской государственности МВД России предпринимались попытки оценивать деятельность территориальных органов через призму отношения к ней общества.

Впервые вопросы мониторинга доверия населения были подняты в приказе МВД России от 22 августа 1992 г. № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел».

Начиная с приказа МВД России от 9 декабря 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», общественное мнение стало одним из критериев общей оценки деятельности территориальных ОВД.

Необходимо отметить, что хотя изучению общественного мнения и уделялось значительное внимание, все же приоритет в оценке деятельности ОВД на данном этапе оставался за статистическими показателями.

Ситуация резко изменилась в 2011 г. с началом реформы органов внутренних дел.

Во исполнение требований Федерального закона «О полиции» с июня 2011 г. по настоящее время МВД России было издано уже три приказа, касающихся оценки деятельности территориальных органов внутренних дел: № 735 от 29.06.2011; № 1310 от 26.12.2011; № 1040 от 31.12.2013.

Одним из основных критериев оценки во всех вышеперечисленных приказах является общественное мнение о деятельности ОВД, основанное на использовании ведомственных и вневедомственных источников социологической информации.

В приказе МВД России от 29 июня 2011 г. № 735 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» оценка общественного мнения осуществлялась по пяти показателям (индикаторам):

— уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов;

— оценка эффективности деятельности органов внутренних дел (полиции) как государственного института по защите личных и общественных интересов граждан;

— готовность граждан оказать поддержку органам внутренних дел (полиции);

— уровень доверия к органам внутренних дел;

— уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

С учетом того, что всего приказом предусматривалось двадцать девять оценочных показателей, значение пяти из них, относившихся к общественному мнению, существенно влияло на общую оценку работы конкретного подразделения.

Менее чем через полгода был издан приказ МВД России от 26 декабря 2011 г. № 1310 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердивший новую Инструкцию по оценке деятельности территориальных ОВД.

В соответствии с положениями инструкции итоговая комплексная оценка стала включать:

— оценку эффективности деятельности по ведомственным показателям (ведомственная оценка);

— оценку деятельности по результатам исследования общественного мнения, а также оценки информирования государственных и муниципальных органов, граждан о результатах деятельности (оценка по результатам исследования общественного мнения);

— оценку эффективности деятельности территориальных органов МВД России в ходе инспекторских, контрольных, целевых и иных выездов, изучения информационно-аналитических материалов, полученных в рамках осуществления зонального контроля (инспекторская оценка).

При этом показатели ведомственной оценки и факторы, влияющие на инспекторскую оценку, были четко прописаны в отличие от показателей оценки по результатам исследования общественного мнения.

Следующим приказом, регламентирующим порядок оценки деятельности ОВД, стал приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В утвержденной данным приказом инструкции были возвращены ранее действующие и добавлены новые показатели, характеризующие состояние общественного мнения о деятельности ОВД. В настоящее время к ним относятся:

- уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств;

- уровень доверия к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности;

- оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан;

- уровень виктимизации;

- количество жалоб, поступивших в адрес Министерства внутренних дел Российской Федерации и его руководства (на 100 тыс. населения);

- оценка деятельности органов внутренних дел по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг.

В целом система оценки значительно усложнилась, при этом существенное значение вновь получили статистические показатели, а также инспекторская оценка.

Анализ содержания вышеперечисленных ведомственных актов свидетельствует о некотором снижении значения общественного мнения в общей оценке результатов деятельности ОВД.

Указанная тенденция свидетельствует о наличии существенных проблем, серьезно затрудняющих получение объективного результата в процессе проведения социологических исследований.

В современном российском обществе еще не сложились устойчивые институты гражданского общества. В этих условиях говорить о более или менее объективном общественном мнении, оценивающем деятельность такого важнейшего правоохранительного института государства, как органы внутренних дел, вряд ли возможно.

На органы внутренних дел, являющиеся самой многочисленной правоохранительной структурой страны, с деятельностью которой каждый гражданин сталкивается практически ежедневно, выплескивается все недовольство властью в

целом. Кроме того, нельзя забывать, что ОВД являются органами государственной власти, реализующими меры государственного принуждения. Деятельность ОВД (административная, оперативно-разыскная, уголовно-процессуальная) охватывает настолько широкий круг граждан, что даже при ее идеальной работе существует большая вероятность негативных оценок за счет попадания в круг респондентов лиц, привлеченных, например, к административной ответственности. В этой связи необходимо согласиться с мнением ряда авторов о недопустимости абсолютизации значения опросов общественного мнения при оценке деятельности ОВД [1, с. 54].

Нельзя исключать и субъективные предпосылки к сознательному искажению общественного восприятия деятельности правоохранительных органов, в том числе ОВД. В этой связи ряд исследователей выделяют манипулятивную модель взаимодействия института связей с общественностью на массовое сознание. В частности, Е. В. Кузнецова указывает, что суть такого взаимодействия заключается в следующем:

- используются любые средства для привлечения внимания общественности;

- роль потребителя информации пассивна, он лишь получает сведения;

- объективность и достоверность информации не являются объективным условием;

- главный проводник информации в обществе — средства массовой информации;

- обратная связь с общественностью отсутствует [2, с. 9, 78, 79].

К сожалению, и сейчас нередки случаи, когда ангажированные средства массовой информации, действующие в интересах определенных деструктивных групп, сознательно создают негативный образ сотрудника ОВД. Для этого используются любые, даже незначительные факты нарушения сотрудниками требований закона, служебной дисциплины, норм морали и этики. Односторонняя и необъективная, но профессионально поданная информация наносит существенный вред имиджу ОВД и может отрицательно повлиять на общественное мнение об их деятельности. При этом в силу необходимости соблюдать требования законодательства, запрещающего разглашение сведений, составляющих государственную тайну, имеющих конфиденциальный характер,

относящихся к следственной тайне и т. д., пресс-службы ОВД оказываются в заведомо проигрышном положении перед средствами массовой информации в освещении рассматриваемых событий.

Значение СМИ в процессе формирования общественного мнения о деятельности ОВД достаточно велико. По данным фонда «Общественное мнение», проводившего по заявке МВД России соответствующее исследование в 2013 г., были получены данные о том, что почти половина респондентов (47 %) формирует свое мнение о работе ОВД на информации извне (новостные и публицистические теле- и радиопередачи).

Здесь же необходимо отметить увеличение почти в три раза (с 6 до 15 %) по сравнению с 2009 г. значения Интернета в формировании общественного мнения.

Кроме манипуляции со стороны СМИ, деструктивный потенциал общественного мнения может проявляться и на бытовом уровне, когда гражданин, не имея непосредственных контактов с органами внутренних дел, при голосовании присоединяется к существующему индивидуальному или групповому мнению. Неформальные каналы информации служат основой формирования мнения о деятельности ОВД для 50 % респондентов [3, с. 8].

В то же время при всех сложностях и проблемах отказываться от изучения состояния общественного мнения о деятельности ОВД явно не стоит.

В этой связи необходимо очень тщательно подходить к формированию групп респондентов. В идеальном варианте деятельность ОВД должны оценивать лица, не имеющие проблем с законом и в то же время располагающие непосредственным представлением об оцениваемой деятельности ОВД. При этом для сохранения объективности исследования подборка респондентов не должна привести к их искусственной фильтрации в целях получения заведомо положительного результата.

Новые подходы к оценке работы, заложенные в законе «О полиции», требуют от руководящего состава органов внутренних дел всех уровней еще более активно заниматься и вопросами формирования общественного мнения о деятельности подчиненных подразделений. Нельзя сказать, что данная работа не ведется, однако ее уровень должен быть существенно повышен.

Одним из механизмов по формированию общественного мнения являются регулярные отчеты должностных лиц ОВД перед представительными (законодательными) органами власти регионального и муниципального уровня и населением.

Мнения участников, выявленные в ходе отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, обобщаются и учитываются при оценке деятельности подразделений органов внутренних дел и выработке управленческих решений по ее совершенствованию.

Практическая реализация института отчетности должностных лиц ОВД перед законодательными (представительными) органами власти и населением значительно повышает уровень требований к их работе и требует налаживания конструктивного взаимодействия с представительными институтами гражданского общества и населением.

Еще одним направлением формирования объективного общественного мнения о деятельности ОВД является налаживание конструктивного взаимодействия со средствами массовой информации. Как справедливо отмечали Н. Н. Демидов и О. В. Зуева, «своевременное распространение информации о преступлении позволяет предотвратить слухи и домыслы, создать благоприятное общественное мнение по поводу действий сотрудников правоохранительных органов» [4].

Необходимо отметить, что в результате реализации МВД России целого комплекса мер по налаживанию системы взаимодействия со СМИ в последнее время удалось добиться определенных положительных результатов в освещении оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел. Пресс-службами оперативно и достаточно содержательно доводится до населения информация о работе сотрудников по раскрытию преступлений, получивших большой общественный резонанс; о задержании лиц, подозреваемых в их совершении; о выявлении фактов незаконного оборота оружия, наркотиков; публикуются статистические данные о работе территориальных подразделений; осуществляется мониторинг СМИ, публикующих материалы о деятельности ОВД.

Для формирования положительного общественного мнения данную работу необходимо продолжать, при этом должны быть

полностью исключены случаи комментирования деятельности ОВД сотрудниками, в служебные обязанности которых это не входит.

Особо пристальное внимание необходимо уделять сети Интернет. Должна быть налажена система мониторинга всей размещаемой в сети информации о деятельности ОВД. Необъективная и недостоверная информация должна своевременно опровергаться, а к лицам, размещающим указанную информацию, должны применяться меры, предусмотренные действующим законодательством.

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что изучение состояния и динамики общественного мнения о деятельности ОВД является одним из важнейших критериев общей оценки их деятельности, позволяющих обеспечить своевременное получение информации об изменениях в сфере взаимоотношений между ОВД и социумом. При этом одной из приоритетных управленческих задач руководителей всех уровней ОВД должно стать формирование позитивного общественного мнения о деятельности подчиненных служб и подразделений.

Для решения данной задачи необходимо продолжить создание эффективной системы информирования граждан о деятельности ОВД, включающей в себя взаимодействие со СМИ, отчеты перед законодательными (представительными) органами власти, населением, использование возможностей сети Интернет и т. д.

Реализация указанных мер, бесспорно, позволит повысить уровень общественного доверия к деятельности ОВД и создаст условия для повышения эффективности решения стоящих перед ними задач.

Список библиографических ссылок

1. Зуева О. В., Васильева Е. Н. Общественное мнение о деятельности полиции: практика исследования // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 7. Философия. 2014. № 1. С. 54.
2. Кузнецова Е. В. Институт связей с общественностью как феномен культуры: дис. ... канд. филос. наук. Н. Новгород, 2004.
3. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД РФ // Профессионал. 2014 . № 1. С. 8.
4. Демидов Н. Н., Зуева О. В. Реформирование ОВД в России глазами населения Волгограда (по материалам регионального социологического исследования // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 4.

© Абрамов О. А., 2015