

Н. Н. Демидов

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ ГЛАЗАМИ НАСЕЛЕНИЯ И СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В статье рассмотрены вопросы осуществления общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел гражданами России. Автор обращает внимание на то, что одной из основных проблем является низкая вовлеченность широких масс населения в осуществление общественного контроля. В определенной мере это связано с невысоким уровнем межличностного доверия в российском обществе и доверия населения правоохранительным органам и институтам гражданского общества. Автор отмечает, что в настоящее время гражданам Российской Федерации предоставлено право осуществлять общественный контроль как лично, так и в составе общественных объединений, но формы такого контроля и методы его осуществления требуют дальнейшего совершенствования.

На основе обширного эмпирического материала автор анализирует отношение населения к проблеме развития общественного контроля за деятельностью полиции, выделяет основные источники информации о деятельности общественных советов при органах внутренних дел, показывает оценку деятельности этих общественных объединений со стороны населения. В статье рассмотрена проблема влияния средств массовой информации на формирование общественного мнения об осуществлении общественного контроля за деятельностью полиции.

Ключевые слова: общественный контроль, общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, удовлетворенность деятельностью полиции, общественный совет, средства массовой информации.

N. N. Demidov

PUBLIC MONITORING THE POLICE ACTIVITIES

FROM THE POINT OF VIEW OF POPULATION AND THE MEDIA

The article deals with the problems of public monitoring the activities of the interior bodies by citizens of Russia. The author pays attention to the fact that one of the main problems is the low involvement of the great segment of population in public monitoring, that demonstrates the low level of interpersonal trust in the Russian society as a whole and not a high level of public confidence to the activities of both law enforcement agencies and institutions of the civil society. The author notes that nowadays citizens of the Russian Federation have the right to exercise public monitoring both personally and as a part of public associations, but forms of such monitoring, methods of its implementation require further improvement.

On the basis of empirical material, the author analyzes the public attitude to the problem to develop public monitoring the police activities, identifies the main sources of information related to the activities of public councils at the interior bodies, demonstrates the assessment of the public associations' activities by population. The article deals with the problem of the media influence on the formation of public opinion on the implementation of public monitoring the police activities.

Key words: public control, public opinion on the interior bodies' activities, satisfaction with the police activities, public council, the media.

Важнейшей функцией управления любым социальным институтом является контроль, который осуществляется как государством, так и гражданами. В демократическом обществе один из основных видов контроля — общественный.

Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам участие в осуществлении управления российским обществом, в том числе через различные формы общественного контроля.

Органы внутренних дел как важнейший социальный институт находятся под постоянным контролем и со стороны государства, и со стороны граждан. В современных условиях развития гражданского общества в России общественный контроль должен стать ведущим средством реформирования всей системы правоохранительных органов. За время, прошедшее с начала реформы органов внутренних дел в 2011 г., сформировалась определенная система общественного контроля. В соответствии с Федеральным законом «О полиции» были установлены его основные формы, к которым отнесены: непосредственный контроль граждан России, общественных объединений, Общественной палаты Российской Федерации, общественных наблюдательных комиссий, общественных советов, образуемых при МВД России и его территориальных органах [1].

Принятый в 2014 г. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [2] создал правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел. Согласно данному закону под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, реализуемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях

общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений [2]. Основные субъекты общественного контроля — общественные палаты и общественные советы всех уровней [2].

В соответствии с законодательством Российской Федерации граждане наделены правом осуществлять общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел как лично, так и в составе общественных объединений, в число которых входят общественные советы, созданные при органах внутренних дел различного уровня. Этой теме посвящен ряд публикаций в юридической и социологической литературе: статьи Е. Д. Борзенковой [3], О. В. Зуевой [4; 5], К. С. Колесник [6], К. А. Орлова [7] Д. А. Синяжникова [8]. Указанные авторы отмечают, что сегодня в вопросах контроля за деятельностью органов внутренних дел основное внимание уделяется работе общественных советов. Вместе с тем здесь существуют некоторые проблемы, прежде всего это низкая вовлеченность в реализацию контроля широких масс населения. В определенной мере это связано с невысоким уровнем межличностного доверия в российском обществе и доверия населения институтам гражданского общества и правоохранительным органам. Об этом свидетельствуют данные социологических опросов, в частности результаты социологического исследования, регулярно проводимого сотрудниками кафедры философии Волгоградской академии МВД России. Исследование 2018 г. вновь подтверждает этот тезис (см. табл. 1).

Таблица 1

Уровень доверия населения различным социальным институтам

Уровень доверия	Суд		Прокуратура		Полиция		Общественная палата		СМИ		Политические партии		Правозащитные организации	
	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018	2014	2018
доверяю	58,4	57,9	58,6	54,8	57,7	54,2	45,8	29,0	33,5	28,0	33,1	26,9	43,9	32,1
не доверяю	21,5	25,1	23,0	22,4	24,7	31,2	28,7	29,9	45,6	52,6	47,7	48,3	32,4	28
затрудняюсь ответить	20,1	16,4	18,4	22,7	17,6	14,6	25,5	41,1	20,9	19,3	19,2	23,2	23,8	39,9

Как видим, уровень доверия граждан государственным институтам высок. Так, суду доверяют 57,9 % респондентов, прокуратуре —

54,8 %, полиции — 54,2 %. Уровень доверия граждан институтам гражданского общества значительно ниже: правозащитным организациям

доверяют 32,1 % опрошенных, Общественной палате Российской Федерации — 29 %, средствам массовой информации — 28 %, политическим партиям — 26,9 %. Такое положение дел сохраняется на протяжении нескольких лет, причем если уровень доверия государственным институтам достаточно высок, то доверие институтам гражданского общества снижается. В 2014 г. Общественной палате Российской Федерации доверяли 45,8 % респондентов, правозащитным организациям — 43,9 %, политическим партиям — 33,1 %, средствам массовой информации — 33,5 %. В определенной мере это влияет на уровень участия населения в осуществлении общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел. С одной стороны, результаты социологических исследований, проводимых нами на протяжении нескольких последних лет в Волгограде, показывают, что значительная часть городского населения заинтересована в усилении общественного контроля за деятельностью полиции. С другой — уровень готовности личного участия в контроле полиции низок. Так, в социологическом исследовании «Изучение общественного мнения о деятельности органов внутренних дел», проведенном в 2015 г. социологической группой кафедры философии Волгоградской академии МВД России в Волгограде, изучались вопросы о состоянии общественного контроля за деятельностью полиции и об отношении населения к формированию такого контроля. Отвечая на вопрос о необходимости

общественного контроля за деятельностью полиции, 45,3 % респондентов признали его необходимым условием эффективного функционирования органов внутренних дел, 35,8 % не видели в нем необходимости, а 18,9 % затруднились ответить. На вопрос «Со стороны каких организаций должен осуществляться контроль за деятельностью полиции?» большинство (57,4 %) из тех, кто считал, что контроль необходим, указали на правозащитные организации, 26,7 % — на общественные советы при ОВД.

В 2018 г. коллективом кафедры философии Волгоградской академии МВД России вновь было проведено социологическое исследование, в рамках которого изучалось общественное мнение о деятельности полиции. Гражданам снова был задан вопрос о необходимости общественного контроля за ее деятельностью. По сравнению с исследованием 2015 г. количество респондентов, считающих, что общественный контроль необходим, сократилось на 9,5 %. Если в 2015 г. 45,3 % опрошенных дали утвердительный ответ на данный вопрос, то в 2018 г. таких оказалось 35,8 %. Вместе с тем снизилось и число респондентов, которые не видят необходимости в таком контроле. В 2015 г. их было 35,8 %, в 2018 г. — 26,5 %. Следует отметить, что резко увеличилось количество респондентов, затрудняющихся ответить на указанный вопрос. В исследовании 2015 г. — 18,9 %, в 2018 г. — 37,7 % (см. табл. 2)

Таблица 2

Мнение респондентов о необходимости общественного контроля за деятельностью полиции

	Относительная частота (%) 2015 г.	Относительная частота (%) 2018 г.
да	45,3	35,8
нет	35,8	26,5
затрудняюсь ответить	18,9	37,7
всего	100,0	100,0

На вопрос о том, в чем должен выражаться контроль, значительная часть респондентов указала на необходимость постоянного наблюдения за деятельностью органов внутренних дел (49,5 %), примерно столько же (43,4 %) — на необходимость осуществления контроля при

назначении на должности начальствующего состава ОВД. 39 % считают необходимым регулярные отчеты руководителей ОВД перед населением, размещенные на официальных сайтах территориальных органов внутренних дел. По мнению 33 % опрошенных контроль должен

выражаться в виде жалоб и предложений населения руководителям ОВД через официальные сайты. 26 % заявили, что общественный контроль должен осуществляться в виде сбора и анализа информации, проверки фактов и обстоятельств, касающихся деятельности полиции. Столько же респондентов (26 %) полагают, что контроль должен

осуществляться в виде регулярных отчетов руководителей территориальных органов внутренних дел перед средствами массовой информации. Наименьшая часть опрошенных (21,7 %) указали на необходимость контроля в сфере обеспечения прав тех лиц, которые находятся в местах принудительного содержания органов внутренних дел (см. табл. 3).

Таблица 3

Мнение респондентов о формах контроля за деятельностью полиции

Формы контроля	Относительная частота (%)
контроль в сфере обеспечения прав тех лиц, которые находятся в местах принудительного содержания ОВД	21,7
контроль при назначении на должности начальствующего состава ОВД	43,4
постоянное наблюдение за деятельностью ОВД	49,5
сбор и анализ информации, проверка фактов и обстоятельств, касающихся деятельности полиции	26
регулярный отчет руководителей территориальных ОВД перед СМИ	26
контроль в виде жалоб и предложений населения руководителям ОВД через официальные сайты	33
регулярные отчеты руководителей ОВД перед населением, размещенные на официальных сайтах территориальных ОВД	39

На вопрос о том, кто должен осуществлять общественный контроль за деятельностью полиции, были получены следующие ответы: непосредственно граждане (55,6 %), общественные советы при ОВД (41,7 %),

правозащитные организации (35,6 %), общественные наблюдательные комиссии (29,5 %), средства массовой информации (2,6 %) (см. табл. 4).

Таблица 4

Мнение респондентов о субъектах общественного контроля

Субъекты общественного контроля	Относительная частота (%)
общественные советы при ОВД	41,7
общественные наблюдательные комиссии	29,5
общественные правозащитные организации	35,6
непосредственно граждане	55,6
СМИ	2,6

Личное участие в общественном контроле за деятельностью органов внутренних дел подтвердили девять человек, что составляет около 3 % опрошенных. Из них один принимает участие в работе общественного совета при ОВД, два человека — в работе общественных наблюдательных комиссий, четыре человека — в работе общественных правозащитных организаций,

два человека отметили другие формы общественного контроля, не конкретизировав их.

В ходе опроса выяснялась готовность респондентов принять участие в общественном контроле за деятельностью полиции. Свою готовность здесь выказали 14,6 % респондентов, из них 38 % хотели бы принять участие в работе общественных наблюдательных комиссий, 38 % —

в работе общественных правозащитных организаций, 24 % — в деятельности общественных советов. Если говорить о возрасте респондентов, готовых принять участие в контроле за деятельностью полиции, то основную массу здесь составляют граждане 19—39 лет (50 %) и старше 50 лет (19 %), менее других контролировать деятельность ОВД готовы граждане 40—50 лет (6 %). Род занятий респондентов — учащиеся (27,7 %), работники непромышленной сферы (22 %), неработающие пенсионеры (12 %).

Следует отметить, что об общественном контроле за деятельностью полиции информирована незначительная часть респондентов. Так, о наиболее часто упоминаемых в средствах массовой информации

общественных советах знают всего 10 % опрошенных. Как показывают социологические исследования, население получает информацию о деятельности полиции и об общественном контроле в основном из средств массовой информации и Интернета. Это подтверждается и данными социологического опроса населения Волгограда, проведенного социологической группой Волгоградской академии МВД России в 2018 г. Отвечая на вопрос об источниках получения информации о деятельности органов внутренних дел, 11,8 % респондентов указали на публикации в прессе, 14,6 % — на новостные и публицистические теле- и радиопередачи, 18,7 % — на сведения, полученные из Интернета, 17,4 % опрошенных оценивают деятельность полиции на основе личного опыта (см. табл. 5).

Таблица 5

Источники информирования респондентов о деятельности органов внутренних дел

Виды источников информации	Относительная частота (%) 2015 г.	Относительная частота (%) 2018 г.
личный опыт (очевидец, свидетель, потерпевший)	22,8	17,8
публикации в прессе	12,9	11,8
теле- и радио передачи	25,2	14,6
кинофильмы	5,6	8,1
Интернет	15,0	18,7
друзья, знакомые, семья	12,5	16,5
слухи	3,1	2,5
другое	3	3,4

Из предложенной таблицы видно, что структура источников информации о деятельности полиции за последние три года претерпела определенные изменения. Если сравнить результаты анализируемых опросов, то можно обнаружить увеличение количества респондентов, получающих информацию о работе органов внутренних дел из Интернета (2015 г. — 15 %, 2018 г. — 18,7 %), и снижение числа граждан, которые судят о полиции по теле- и радиопередачам (2015 г. — 25,2 %, 2018 г. — 14,6 %). Уменьшается также удельный вес опрашиваемых, формирующих свое представление о полиции на основе личного опыта: в 2009 г. таких респондентов было 38 % [4], в 2015 г. — 22,8 %, в 2018 г. — 17,8 %.

В настоящее время сложилась ситуация, когда средства массовой информации стали важнейшим инструментом формирования общественного мнения о различных аспектах деятельности

правоохранительных органов, в том числе полиции [4]. Здесь публикуется немало материалов о различных формах общественного контроля. Так, за 2013—2016 гг. на телевидении вышло 104 сюжета о деятельности общественных советов при органах внутренних дел Волгоградской области, 71 сюжет на радио, 121 материал в печатных средствах массовой информации, 353 материала в сети Интернет [9]. Только в 2016 г. такую информацию содержали 286 публикаций, в том числе 40 сюжетов на телевидении, 33 на радио, 61 в печатных средствах массовой информации, 152 в сети Интернет. Данные отчетов Отдела информации и общественных связей Главного управления МВД России по Волгоградской области, в которых анализируются материалы, размещенные в средствах массовой информации и на информационных ресурсах сети Интернет о деятельности органов внутренних дел Волгоградской области, свидетельствует о том, что

средства массовой информации полно освещают деятельность различных организаций, осуществляющих общественный контроль, в первую очередь общественных советов. В основном эти материалы посвящены различным мероприятиям, которые организуют общественные советы в целях укрепления законности и правопорядка, а также для формирования позитивного имиджа полиции. Можно отметить ряд публикаций о реализации проектов, направленных на выполнение этих задач: «Студенческий десант», «Безопасное лето — 2017»; «Народный дозор», «Гражданин и полиция» и т. д.

Анализ источников информации о деятельности различных организаций, осуществляющих общественный контроль, в частности общественных советов, позволяет нам сделать вывод о том, что главным аспектом их деятельности по-прежнему остается формирование позитивного имиджа полиции, что важно для повышения доверия населения органам внутренних дел. Вместе с тем недостаточно внимания уделяется контрольной функции общественных советов, которая, с нашей точки зрения, должна быть в их деятельности ключевой. Здесь большую роль могли бы сыграть средства массовой информации, призванные просвещать население, информировать о различных видах общественного контроля, зарождают у людей желание участвовать в деятельности институтов гражданского общества.

Примечание

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Администрации Волгоградской области, проект «Разработка модели общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел: региональный аспект» № 17-13-34023.

1. О полиции: федер закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

3. Борзенкова Е. Д., Демидов Н. Н. Взаимодействие полиции и населения: опыт региона // Социально-политическое развитие России как комплексная проблема гуманитарного знания: материалы IV регион. науч-практ. конф. Волгоград: ВА МВД России, 2013. С. 21—25.

4. Демидов Н. Н., Зуева О. В. Влияние СМИ на оценку деятельности полиции (по результатам социологических исследований) // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7. Философия. Социология и социальные технологии. 2016. № (21). С. 79—84.

5. Демидов Н. Н., Зуева О. В. Общественные советы как форма общественного контроля за деятельностью органов внутренних дел (социологический аспект) // Актуальные проблемы реформирования современного законодательства: сб. статей междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. (Уфа, 15 декабря 2017 г.), г. Уфа). Уфа: АЭТЕРНА, 2017. Ч. 1. С. 103—107.

6. Колесник К. С. Роль общественных советов при органах внутренних дел в формировании положительного мнения об их деятельности // Вестник белгородского юридического института МВД России. 2014. № 2 (2). С. 8—11.

7. Орлов К. А., Фалькина Т. Ю. К вопросу о роли общественных советов при органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 1. С. 10—12.

8. Сinyaжников Д. А., Ребрищев Н. М. Граждане Российской Федерации — субъект общественного контроля за деятельностью полиции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 239—242.

9. Демидов Н. Н. Российский опыт контроля общества за деятельностью полиции: региональный аспект (по результатам социологических исследований) // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 4 (43). С. 177—181.

1. On Police: Federal Law (dated 07/02/2011) № 3-FZ (edited 25/06/2012). Access from the legal reference system „ConsultantPlus“.

2. On the Fundamentals of Social Control in the Russian Federation: Federal Law (dated 21/07/2014) № 212-FZ. Access from the legal information portal „Garant“.

3. Borzenkova E. D., Demidov N. N. Cooperation of the police force and population: experience of the region // Social and political development of Russia as a complex problem of humanitarian knowledge: materials of the IV regional scientific-practical conference. Volgograd: Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2013. P. 21—25.

4. Demidov N. N., Zueva O. V. The media influence on the police activities assessment (based on sociological research) // Vestnik of the Volgograd State University. Section 7. Philosophy. Sociology and sociological technologies. 2016. No. 21. P. 79—84.

5. Demidov N. N., Zueva O. V. Public councils as a form of public monitoring the interior bodies activities (sociological aspect) // Topical problems of modern legislation reforming: collection of articles of the international scientific and practical conference: in 2 parts (Ufa, December 15, 2017). Ufa: Aetherna, 2017. Part 1. P. 103—107.

6. Kolesnik K. S. Role of the public councils in the interior bodies to form a positive opinion related to their activity // Vestnik of the Belgorod law institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 2014. No. 2 (2). P. 8—11.

7. Orlov K. A., Falkina T. Yu. Role of the public councils in the interior bodies // Vestnik of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. 2014. No. 1. P. 10—12.

8. Sinyazhnikov D. A., Rebrishchev N. M. Citizens of the Russian Federation as a subject of public monitoring the police activities // Vestnik of economic security. 2016. No. 1. P. 239—242.

9. Demidov N. N. Russian Experience to Monitor Police Activities by the Public: The Regional Aspect (Based on Sociological Research) // Vestnik of the Volgograd Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. No. 4 (43). P. 177—181.