

Индекс доверия стражам правопорядка

Общественное мнение о деятельности милиции (полиции)



Елена МИСУН,
кандидат
социологических наук

Активность и значение общественного мнения в любом обществе определяются характером его социальной структуры, уровнем развития экономической и политической культуры. Складываясь по поводу конкретного социального вопроса, оно проявляет достаточную подвижность. Однако общественное мнение, будучи сформированным, в течение длительного периода может быть стабильным, закрепляясь в обычаях, нормах, традициях. Большинство государственных институтов в оценке своей деятельности руководствуются результатами изучения общественного мнения. Не являются исключением и структуры правоохранительной системы общества.

Важным измерителем профессиональной деятельности органов внутренних дел в Республике Беларусь специалистами признается оценка населением их непосредственной служебной работы, выполнения ими функциональных обязанностей. Наиболее активно социологические исследования общественного мнения в органах внутренних дел нашей страны стали проводиться с 2007 года, и, несмотря на целый ряд недостатков, результаты их составляли определенную информационно-аналитическую основу для принятия управленческих решений и оценки эффективности их выполнения. Наряду с изучением общественного мнения, в подразделениях органов внутренних дел всех уровней проводился мониторинг обращений граждан в органы внутренних дел и государственные структуры, опубликованных в СМИ материалов.

Впоследствии к проведению мониторинга поступающей из внешней среды информации были привлечены подразделения, осуществляющие связи с общественностью, независимые научно-исследовательские центры и лаборатории. В последние годы подобные социологические исследования приобрели систематический характер.

Однако в отношении необходимости изучения общественного мнения и использования результатов опросов в непосредственной служебной деятельности сотрудников при выполнении своих функциональных обязанностей всегда было много споров. Часть сотрудников милиции считает, что население не может в полной мере оценить эффективность их работы, так как оправдать ожидания всех и каждого – задача изначально невыполнимая. В то же время следует отметить, что общественное мнение по отношению к правоохранительной системе, ее сотрудникам активно влияет на саму эту систему, как минимум, по трем возможным каналам. Во-первых, оно обеспечивает обратную связь, доводя до правоохранителей оценки их деятельности, и тем самым посылает сигналы о необходимых изменениях. Во-вторых, устойчивый положительный образ сотрудников органов внутренних дел (ОВД) стимулирует положительный опыт в наборе кадров на службу, привлекает достойных, способных по моральным и деловым

ОБ АВТОРЕ

МИСУН Елена Николаевна.

Родилась в г. Минске. Окончила философско-экономический факультет Белорусского государственного университета (1999), аспирантуру (2010).

С 2000 года работает в Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь, с 2015 года – заместитель начальника кафедры философии и идеологической работы.

Кандидат социологических наук (2012).

Автор более 30 научных работ.

Сфера научных интересов: вопросы управления и кадровой политики в государственных органах системы национальной безопасности.

качествам выполнять возложенные на них обязанности. И наоборот, отрицательный образ влияет на то, что потенциальные кандидаты отказываются идти в эту систему по принципиальным соображениям. В-третьих, отношение и доверие к сотрудникам милиции сказывается на желании населения сотрудничать с ней, оказывать содействие в охране общественного порядка, предотвращении и раскрытии преступлений и т.п.

В связи с этим возникает ряд вопросов. Что является ключевым при формировании отношения граждан к правоохранительным органам – эффективность деятельности или личный опыт взаимодействия с ее сотрудниками? Каким образом необходимо изучать общественное мнение и влиять на его формирование? Как использовать результаты социологических исследований в практической деятельности?

Модели сотрудничества

Отношение и доверие граждан к полиции активно изучается в разных странах. Ярким примером может послужить организованная в США система оценки деятельности подразделений полиции. Исследователи выделяют три большие группы факторов, влияющие на отношение к полиции. Во-первых, это различные индивидуальные характеристики общественности, включая объективные и субъективные. Во-вторых, это характеристики самой полиции и результаты ее деятельности. Здесь имеют значение состояние безопасности, в том числе уровень преступности, степень централизации, открытость и доступность информации, внутренняя организация, подотчетность обществу и т.п. Принято считать: чем «ближе» полиция к рядовым гражданам, тем в целом выше ее оценка в глазах общественного мнения. Под «близостью» понимается наличие партнерских отношений с местными сообществами, основанное на общих ценностях. Это достигается во многом в результате децентрализации организации правоохранительной деятельности и в ходе тесного взаимодействия с органами местного самоуправления и локальными общественными организациями [1]. Так, полиция США является органом государства, который финансируется за счет налогоплательщиков и имеет определенные обязательства перед населением. Руководители полиции

городского муниципального образования назначаются либо мэром города, либо городским советом, а шерифы (руководители полиции графства или округа) избираются жителями округа, перед которыми и несут ответственность [2].

На местном уровне главными критериями оценки выступают количество совершенных преступлений, эффективность защиты граждан от преступности и восстановление их нарушенных прав. Интересной в данном контексте представляется также «Болдерская программа», разработанная в 1998 году Институтом полицейских исследований в США для совершенствования деятельности полиции и оценки организации полицейской деятельности. Согласно данному документу, для эффективной работы полиции необходимо знать: чего хотят добиться полицейские агентства; чего ждут граждане от деятельности полиции; свою работу; что делает полицейское агентство для качественного выполнения своей работы; штат своих сотрудников [3]. В Чикаго, например, проводятся регулярные форумы граждан, ориентированные на решение социальных проблем, где формулируются задачи для полиции. В некоторых городах штата Айова сформированы «группы эффективности», в которые входят как представители городских властей, полиции, так и общественности. Они обсуждают работу полиции и дают ей оценку [4]. Специальные издания, радио и телевидение осуществляют пропаганду правовых знаний среди детей и подростков, направленную на предотвращение совершения ими противоправных деяний. До сведения населения регулярно доводят данные о состоянии преступности, численности личного состава полиции, ее организации, технической и боевой оснащенности, бюджете.

И, наконец, третья группа факторов, влияющих на отношение к полиции: качество государственных институтов (открытость власти, ее способность поддерживать производство высококачественных общественных благ, подотчетность населению, торжество закона, масштаб коррупции и т.п.). Деятельность с опорой на общественность и ее мнение является одним из главных направлений работы полицейских США.

В Великобритании действует модель, предложенная в 1981 году лордом Скарманом, Community policing, что означает «деятельность полиции, основанная на

сотрудничестве с населением». Согласно данной модели, полиция рассматривается не как государственный орган, в одиночку борющийся с преступностью, а как институт, который служит обществу и опирается на силы и потенциал местных жителей. Использование социологических замеров в Великобритании стало повсеместно применяться с 1990 года, когда Home Office (аналог МВД) обозначил их сначала как один из методов, а потом и как основной метод измерения удовлетворенности населения деятельностью полиции. Результаты опросов, которые изначально предоставлялись в центральный аппарат и руководству полиции, сегодня общедоступны. Они публикуются вместе с отчетами и статистикой полиции, что позволяет составлять более объективную картину уровня преступности и эффективности полиции.

Важной чертой является также то, что в Великобритании проведением опроса занимаются профессиональные интервьюеры, работающие на частную маркетинговую фирму, которую нанимает Home Office. Чаще всего конечный потребитель результатов социологических исследований – руководство полиции, а также работники штабов, вовлеченные в анализ и планирование деятельности. Именно благодаря опросам полиция Великобритании в течение последнего десятилетия оптимизировала свою работу по нескольким направлениям – больше внимания стало уделяться уличному патрулированию, изменились регламенты анализа места преступления, был произведен пересмотр процедуры продления водительских удостоверений, введены курсы межличностной коммуникации для полицейских, изменен дизайн дежурных частей и т.п. [4].

Согласно данным Европейского социального исследования (ESS) 2012 года, доверие к полиции выше всего в Скандинавских странах и Швейцарии (от 80 до 70 %). Большинство европейских стран располагаются в средней части рейтинга со значениями от 70 до 50 %. От 40 до 20 % составляет уровень доверия в России, Украине, Болгарии, Словении и других странах [5]. Методика ESS включает специальный тематический модуль, посвященный различным аспектам взаимодействия граждан с полицией. В нем доверие и отношение к полиции измеряются с помощью двух вопросов: «Скажите, пожалуйста, насколько Вы лично доверяете поли-

ции?» Для ответа используется шкала от 0 до 10, где 0 означает, что Вы совершенно не доверяете полиции, а 10 – что Вы полностью ей доверяете. И второй вопрос: «Принимая во внимание все, что должна делать полиция, оцените, пожалуйста, ее работу». Для ответа на этот вопрос предлагается 5-балльная шкала (от 1 – очень плохая работа до 5 – очень хорошая работа). Такой анализ показывает, что положительное отношение к полиции проявляется там, где существует демократический контроль над политическими институтами, есть прозрачность и ответственность в действиях полицейских. Люди склонны верить тем, кого они понимают и кого могут хоть как-то контролировать [1]. Кстати, с момента начала исследований в 2002 году наблюдается тенденция увеличения числа лиц, доверяющих полиции.

Общественное мнение – один из основных критериев официальной оценки деятельности полиции в России. В Федеральном законе «О полиции» прописано, что федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел должен проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. Результаты указанного мониторинга регулярно необходимо доводить до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет [6].

В России изучение общественного мнения о деятельности милиции (полиции) проводится крупными социологическими центрами и службами в рамках как специально организованных исследований, так и в контексте других более масштабных исследовательских проектов. Активно в данном процессе участвуют Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Левада-Центр, Фонд изучения общественного мнения (ФОМ), инициирует подобные исследования Фонд «Общественный вердикт», не остаются в стороне и исследовательские центры МВД Российской Федерации. Начиная с 2011 года Фонд «Общественный вердикт» и Аналитический центр Юрия Левады на регулярной основе измеряют Индекс доверия полиции – обобщенный показатель динамики массовых настроений общества, отражающий отно-

шение населения к деятельности местных органов полиции и установок на сотрудничество с ними в критических ситуациях.

При построении Индекса доверия полиции внимание уделяется трем компонентам: удовлетворенность деятельностью местных органов полиции и оценка их способности исполнять свои функции по защите населения от преступников (индекс «Оценка деятельности полиции»); отношение к сотрудникам своего города/района (индекс «Отношение к полиции»); готовность оказывать местным органам полиции содействие при расследовании преступлений, дорожно-транспортных происшествий и т.п. (индекс «Готовность к сотрудничеству с полицией»). Исследование, проведенное в марте 2013 года, показало, что общий индекс доверия к полиции в России равен 7 пунктам из 100 возможных. Индекс готовности сотрудничать с полицией, а также готовности давать свидетельские показания находится в положительной части шкалы и равен 41 пункту [7].

В июле – сентябре 2013 года в ходе изучения мнения населения России о деятельности полиции в сфере обеспечения безопасности граждан и защиты их от противоправных поступков ФОМ были получены результаты, которые также свидетельствуют о высокой степени готовности жителей регионов в той или иной форме оказывать содействие полиции. Так, готовы сообщить информацию о преступлении или правонарушении 66 %, дать свидетельские показания – 54 % опрошенных. Повышенная готовность оказывать помощь полиции наблюдается среди респондентов, которые черпают сведения о работе органов внутренних дел из Интернета. Они чаще среднего россиянина готовы содействовать полиции всеми возможными способами – от добровольной охраны общественного порядка (19 % против 14 % по выборке) до информирования о преступлении (74 % против 66 %) [8]. Методика исследования включает как использование анкетного опроса, так и проведение фокус-групп и углубленных интервью с экспертами, что позволяет более объективно представить деятельность органов внутренних дел в зеркале народного восприятия.

Многолетний опыт работы в сфере изучения общественного мнения в нашей стране показывает растущее доверие (от 35 до 39 %) населения Республики Беларусь милиции.

Два десятилетия назад только 5,1 % опрошенных граждан оценивали уровень доверия к милиции как «высокий». Любопытно сравнить эти данные с результатами исследования базовых ценностей современного белорусского общества, осуществленного участниками международного проекта «Исследование европейских ценностей» [9, с. 113, 222]. В 2000 году доверяли милиции 38,5 % опрошенных жителей Беларуси. Это больше, чем доверие СМИ, парламенту, чиновникам. В 2008 году процент доверия милиции вырос и составил 57,4 %. И опять оказался выше, чем у СМИ, парламента, чиновников. За эти годы резко снизилось количество тех, кто полностью не доверяет милиции: с 17,7 % в 2000 году до 8,7 % в 2008 году. Справедливости ради следует сказать, что и социологи «Независимого института социально-экономических и политических исследований», работающего в Вильнюсе, отмечают: число белорусов, доверяющих органам внутренних дел, находится на уровне около 40 %.

В 2014 году было проведено очередное социологическое исследование о работе органов внутренних дел Беларуси, в котором приняли участие свыше 34 тыс. респондентов, занятых в основных сферах деятельности, а также некоторые категории незанятого населения. Согласно полученным результатам, полное доверие милиции выразили 33,2 % опрошенных граждан [10]. Методика проводимых исследований традиционна, в основном используются опросы (анкетирование и интервьюирование). Вместе с тем применение инновационных технологий в организации изучения общественного мнения и его методического обеспечения, проводимого в системе МВД Республики Беларусь, могло бы существенно повысить качество результатов подобных исследований. В частности, иногда массовые ведомственные опросы общего характера, вызывающие сомнения в достоверности, могут быть заменены при соответствующей организационной подготовке процедурами изучения отдельных проблем на специальных целевых группах (фокус-группах). А мониторинг оценки сотрудниками органов внутренних дел проблем их служебной деятельности мог бы быть заменен более эффективными методами – качественным анализом (метод контент-анализа) и экспертной оценки (например, метод Дельфи).

С.В. Егорышевым предложена еще одна методика исследования деятельности полиции – социальный аудит, который позволяет учитывать не только количественные, но и качественные показатели в оценке эффективности работы ОВД. К подобным качественным характеристикам следует отнести уровень удовлетворенности населения работой органов внутренних дел в целом, отдельных подразделений и сотрудников, меру доверия к ним, степень готовности граждан оказывать поддержку и содействие им в работе и некоторые другие. Автор в своей статье предлагает применять социальный аудит как универсальное средство контроля и оценки деятельности полиции. К форме внешнего аудита автор предлагает отнести: оценку СМИ, отражающую официальную точку зрения органов власти и управления; оценку органов внутренних дел со стороны общества, включая его институциональные и не институциональные составляющие (политические партии, общественные организации и т. п.); оценку международных властных и правоохранительных структур, граждан зарубежных стран [11]. Эффективность такой формы оценки, по мнению автора, обусловлена имеющимся положительным опытом применения аудита в других сферах общественной жизни и государственной деятельности.

Новым вектором в исследовании общественного мнения может стать применение широко используемого в последнее время социологами метода «вторичного анализа», опирающегося на уже проведенные исследования по изучаемой теме. Наряду с результатами, недоступными широкому кругу социологов, существуют и публикуются данные исследований различных крупных центров как у нас в стране, так и за рубежом. Среди них следует выделить такие, как Институт социологии НАН Беларуси, Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь (ИАЦ), Центр социологических и политических исследований Белорусского государственного университета, ВЦИОМ (бюллетень «Экономические и социальные перемены: мониторинг общественного мнения»), Фонд «Общественное мнение» и др.

В заключение отметим, что любое самое эффективное применение качественных методик будет бесполезным в плане использования результатов изучения общественного

мнения на практике, пока управленческие структуры не осознают объективную потребность их применения. Общественное мнение должно более широко использоваться в непосредственной управленческой деятельности ОВД, включая подготовку управленческих решений, повышение престижа органов внутренних дел как организации, прогнозирование криминогенной обстановки.

Естественно, перенять и перенести механически зарубежный положительный опыт в отечественные условия невозможно. Да, пожалуй, это и не имеет смысла ввиду социокультурных и экономических различий в жизнедеятельности наших обществ. В то же время социально ориентированные программы полицейской деятельности, существующие инновационные технологии в области методики изучения общественного мнения, несомненно, позитивным образом могут способствовать благоприятному развитию отношений между обществом и правоохранительными структурами, призванными защищать законность и порядок в стране. ─

ЛИТЕРАТУРА

1. Гимпельсон, В., Монусова, Г. Доверие полиции: межстрановой анализ / В. Гимпельсон, Г. Монусова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.hse.ru/data/2012/08/03/1256655160/WP3_2012_05_f.pdf. – Дата доступа: 07.07.2015.
2. Раневский, П.А., Пархоменко, С.А. Организация правоохранительной системы в некоторых странах мира / П.А. Раневский, С.А. Пархоменко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://komitetgi.ru/upload/iblock/.../538b9dcf40eca849375fa5f15da10d26.pdf>. – Дата доступа: 05.03.2014.
3. Тюрин, В. Оценка деятельности полиции государственными и негосударственными институтами зарубежных стран / В. Тюрин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.law-n-life.ru/arch/103_Tjurin.dos. – Дата доступа: 10.03.2014.
4. Кобзин, Д.А., Шейко, Р.В., Щербань, С.В. Опрос общественного мнения о деятельности милиции в городе Харьков / Д.А. Кобзин, Р.В. Шейко, С.В. Щербань [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.irf.ua/files/ukr/crime_survey_report_kharkiv.pdf. – Дата доступа: 19.03.2014.
5. European Social Survey [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europeansocialsurvey>. – Дата доступа: 19.03.2014.
6. О полиции: Федеральный закон Российской Федерации, 7 февраля 2011 г., № 3–ФЗ: принят Государственной Думой 28 января 2011 г.; одобрен Советом Федерации 2 февраля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/02/07/police-dok.html>. – Дата доступа: 22.03.2015.
7. Индекс доверия полиции: за два года полиция не снискала доверия граждан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://publicverdict.ru/topics/index_d/10921.html. – Дата доступа: 22.03.2014.
8. Взаимоотношения полиции и граждан: исследование ФОМ по заказу МВД [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/11180>. – Дата доступа: 19.03.2014.
9. Ценностный мир современного человека: Беларусь в проекте «Исследование европейских ценностей» / [Д.Г. Ротман и др.]; под ред. Д.М. Булынько, А.Н. Данилова, Д.Г. Ротмана. – Минск: БГУ, 2009. – 228 с.
10. Министерство внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mvd.gov.by>. – Дата доступа: 07.07.2015.
11. Егорышев, С.В., Егорышева, Н.В. Социальный аудит органов внутренних дел: понятие и возможности / С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=1062:-7-26-2010-&catid=154:2010-08-18-06-27-10&Itemid=196. – Дата доступа: 22.03.2014.