

О.В. Родимушкина, О. В. Яковлев, И.Н. Чупис
ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОЦЕНОК
РАБОТЫ ПОЛИЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

В статье на основе результатов социологических исследований проведен анализ мнений граждан о своей безопасности от преступных посягательств и о работе полиции; обоснован вывод о нецелесообразности оценки одного в отрыве от контекста всей совокупности.

Ключевые слова: общественное мнение, полиция, доверие, эффективность, модель, взаимодействие.

O.V. Rodimushkina, O.V.Yakovlev , I.N. Chupis
FEATURES OF FORMING PUBLIC POLICE WORK ASSESSMENTS
IN MODERN CONDITIONS

In this article, the authors, based on the results of sociological research, analyzed the interdependence of citizens' opinions about various aspects of public and private life with assessments of their level of security from criminal encroachments and police work; the justification of the inexpediency of evaluating one aspect in isolation from the context of the whole population is provided.

Keywords: public opinion, police, trust, efficiency, model, interaction.

В современной России общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел как на уровне регионов, так и в целом по Российской Федерации, а его мониторинг выступает ключевым механизмом постоянного наблюдения общественного мнения, оценки и прогноза социальных процессов и их учета в системе управления территориальными ОВД [1].

В системе МВД России ежегодно во всех субъектах Российской Федерации проводятся исследования общественного мнения о деятельности органов внутренних дел с привлечением вневедомственных социологических служб (ФОМ, ВЦИОМ, РГСУ, ФСО России) [2], важнейшей задачей которых является получение социологической информации, позволяющей оценить на общефедеральном и региональном уровне состояние и динамику защищенности граждан (безопасности) от преступных посягательств, в том числе на объектах транспорта; доверия органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности; эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан; виктимизации населения [3].

Методологическая преемственность, унифицированная система

показателей, повторяемость социологических «замеров» позволяют сопоставлять полученные данные, фиксировать общие закономерности и региональные особенности. Результаты этих исследований формируют информационно-аналитический банк данных для официальной оценки их деятельности и используются в процессе принятия обоснованных управленческих решений.

Анализ результатов социологических исследований с 2012 по 2016 г. показал, что общественная оценка населением деятельности полиции («защищенность от преступных посягательств, «доверие к полиции», «эффективность деятельности полиции») на протяжении длительного времени сравнительно невысока, а некоторые ее колебания связаны с различиями в постановках задаваемых вопросов и методик исследований¹ (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика показателей вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел (2012–2016 гг.)

	2012 ФОМ	2013 ФОМ	2014 РГСУ	2015 РГСУ	2016 ФСО
Уверенность граждан в защищенности от преступных посягательств	36	38	55	57	38
Уровень доверия к полиции	54	54	66	67	39
Оценка эффективности деятельности полиции при защите личных и имущественных интересов граждан	40	43	70	68	37
Уровень виктимности	16	13	12	9	10

С 2016 г. в системе МВД России изучение общественного мнения проводится в соответствии с приказом МВД России от 1 дек. 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

Высокие значения показателей, зафиксированные в 2014–2015 гг., во многом обусловлены внутриведомственными и внешневедомственными событиями и реакцией на них российского общества, в том числе связанными с воссоединением Крыма с Россией. По мнению большинства ведущих социологических служб, именно внешневедомственная повестка дня способствовала консолидации умонастроений российских граждан в указанный период.

Данные опроса, проведенного ФСО России в ноябре 2016 г.¹, свидетельствуют о некотором снижении потенциала положительных оценок деятельности органов государственной власти, в том числе органов внутренних дел. Так, почти половина респондентов (48 %) заявили, что не чувствуют себя защищенными от преступных посягательств на свою жизнь, здоровье, имущество и т.д. Уверены в защищенности только 38 % граждан Российской Федерации.

Доверяют полиции Российской Федерации в обеспечении их личной и имущественной безопасности 37 % опрошенных респондентов, не доверяют – 43 %.

При оценке эффективности деятельности органов внутренних дел по защите личных и имущественных интересов граждан мнение разделилось поровну: оценивают ее как эффективную – 37 % граждан и столько же (37 %) как неэффективную.

Среднероссийский уровень подверженности преступным посягательствам (виктимности) составляет 9 %.

По данным ВЦИОМ [4], уровень доверия к сотрудникам полиции в 2016 г. составил 47 % (максимум за все годы проведения аналогичных опросов), столько же (47 %) опрошенных считают, что сотрудники полиции не пользуются доверием с их стороны, а 46 % респондентов не чувствуют себя защищенными от преступников.

Специалисты ВЦИОМ фиксируют, что только 24 % сограждан оценивают работу полиции в оценках «хорошо» или «очень хорошо», причем за десять лет эта доля выросла вдвое (с 13 % в 2005 г.). Пятая часть опрошенных респондентов (21 %) судят о работе полиции еще более критически, давая негативные отзывы («плохо» или «очень» плохо), причем чаще так считают граждане, не одобряющие деятельность Президента Российской Федерации (32 %) и сторонники ЛДПР (27 %) [5]².

Согласно данным исследовательской группы «Левада-Центр», в 2016 г. доверие к полиции несколько снизилось. Так, если в 2015 г. «полиция вполне заслуживала доверия» у 29 % опрошенных респондентов, то в 2016 г. их доля снизилась до 24 %. При этом негативная оценка полиции с учетом варианта ответа «совсем не заслуживает доверия» выросла в 2016 г. до 21 %.

¹ Опрос проведен ФСО России в ноябре 2016 г. в соответствии с протоколом № 1 от 11 сент. 2015 г. о взаимодействии между ФСО России и ФГКУ «ВНИИ МВД России» в организации социологических исследований на безвозмездной основе и на основе Соглашения между МВД России и ФСО России № 1/6266 от 8 авг. 2007 г.

² Инициативный всероссийский опрос ВЦИОМ проведен 22–23 октября 2016 г. в 130 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках и 8 ФО России. Объем выборки 1600 человек. Выборка репрезентирует население РФ в возрасте 18 лет и старше по полу, возрасту, образованию, типу населенного пункта (URL: <http://www.wciom.ru>).

Несмотря на то, что уровень доверия граждан и их защищенности от преступных посягательств, зафиксированные ВЦИОМ и Левада-Центром, несколько отличаются от данных, зафиксированных в рамках исследовательского проекта МВД России «Общественное мнение – 2016» (ФСО России), доли «недоверяющих» и «незащищенных» у всех этих исследовательских организаций выражены одними и теми же цифрами.

В 2016 г. превышение положительных оценок над отрицательными показателями общественной оценки деятельности органов внутренних дел («защищенность от преступных посягательств», «доверие к полиции», «эффективность деятельности полиции») зафиксировано только в 33 % субъектах Российской Федерации, что свидетельствует о низкой удовлетворенности населения работой полиции в целом. В 2012 г. данный показатель составлял 60 %.

Среди регионов Российской Федерации, где на протяжении 2012–2016 гг. фиксируются *самые высокие показатели уровня защищенности* от преступных посягательств, следует назвать Белгородскую область, Чукотский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Чеченскую Республику, Ханты-Мансийский АО – Югра, Чувашскую Республику, Республику Башкортостан, Республику Татарстан, Тамбовскую, Орловскую и Пензенскую области.

В большей степени доверяют полиции жители Ямало-Ненецкого АО, Омской области, Чувашской Республики, Республик Мордовия и Татарстан, Тамбовской, Пензенской областей и Чеченской Республики.

Оценивают как эффективную деятельность полиции жители Магаданской области, Республик Мордовия, Чувашской, Чеченской Республик, Республик Бурятия, Республик Башкортостан, Ханты-Мансийский автономного округа (табл. 2).

Таблица 2

Рейтинг регионов по показателям оценки деятельности органов внутренних дел (вневедомственная оценка)

Показатель: «Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств»					
	2012	2013	2014	2015	2016
Белгородская область	33	16	11	13	1
Чукотский АО	8	10	25	15	5
Ямало-Ненецкий АО	6	7	33	26	6
Чеченская Республика	1	1	2	2	10
Ханты-Мансийский АО – Югра	15	34	27	22	14
Чувашская Республика	11	9	12	12	16
Республика Башкортостан	14	4	32	36	23
Республика Татарстан	7	6	9	7	28
Тамбовская область	5	2	6	5	28

Орловская область	22	23	26	32	35
Пензенская область	9	3	13	8	36
Воронежская область	77	64	85	65	56
Калининградская область	83	75	60	67	66
Вологодская область	65	61	65	64	79
Кемеровская область	51	58	75	77	85
Показатель: «Доверие к органам внутренних дел в обеспечении личной и имущественной безопасности»					
	2012	2013	2014	2015	2016
Ямало-Ненецкий АО	6	8	22	21	4
Омская область	18	31	10	18	8
Чувашская Республика	23	10	5	3	9
Республика Мордовия	7	24	11	23	14
Республика Татарстан	1	6	20	17	19
Тамбовская область	13	2	7	4	31
Пензенская область	20	28	26	22	34
Чеченская Республика	17	1	3	2	39
Забайкальский край	55	56	71	75	46
Республика Саха (Якутия)	83	68	74	64	47
Кабардино-Балкарская Республика	65	77	77	73	48
Республика Карелия	58	61	67	77	59
Астраханская область	61	60	70	78	61
Ростовская область	59	58	80	80	74
Калининградская область	70	64	64	61	76
Сахалинская область	82	79	84	84	81
Показатель: «Оценка эффективности деятельности органа внутренних дел как государственного органа по защите интересов граждан»					
	2012	2013	2014	2015	2016
Магаданская область	35	24	36	34	6
Республика Мордовия	29	9	9	21	11
Чувашская Республика	20	15	13	13	12
Чеченская Республика	3	1	8	1	25
Республика Бурятия	2	23	39	33	37
Республика Башкортостан	10	28	5	17	38
Ханты-Мансийский АО – Югра	26	5	30	18	40
Рязанская область	70	71	79	84	50
Показатель: «Уровень виктимизации»					
	2012	2013	2014	2015	2016
Магаданская область	35	24	36	34	6
Республика Мордовия	29	9	9	21	11
Чувашская Республика	20	15	13	13	12
Чеченская Республика	3	1	8	1	25
Республика Бурятия	2	23	39	33	37
Республика Башкортостан	10	28	5	17	38

Ханты-Мансийский АО–Югра	26	5	30	18	40
Рязанская область	70	71	79	84	50

Российские социологические службы, в сферу профессиональных интересов которых входит правоохранительная деятельность, указывают, что общественные оценки деятельности органов внутренних дел определяются сложной конфигурацией факторов внешнего и внутреннего характера, далеко выходящих за пределы правоохранительной деятельности. На оценки гражданами полиции влияет и их отношение к органам власти вообще, и общая ситуация в стране, и в регионе, положение в экономике, успехи и неудачи в личной, частной жизни и даже погода.

Анализ результатов мониторинговых исследований показал, что социально активная часть граждан, участвующая в выработке общественного мнения о деятельности ОВД в целом, составляет в среднем 75–85 % от общего числа опрошенных, что свидетельствует о достаточно высоком уровне сформированности общественного мнения о деятельности полиции в целом.

Однако далеко не все граждане способны адекватно оценить работу органов внутренних дел, поскольку в повседневной жизни они тесно не контактируют с ними. Высказывая суждения о работе сотрудников полиции, население оценивает скорее некий обобщенный образ, который в меньшей мере складывается на основе собственного опыта взаимодействия с полицией, а в большей степени – формируется под воздействием средств массовой коммуникации – телевидения, радио, прессы и сети Интернет. Иными словами, граждане воспринимают и оценивают не реальных полицейских, а виртуальный образ, который тиражируется в публикациях и сообщениях средств массовой информации.

Доля граждан, формирующих мнение о деятельности полиции главным образом на основе личного опыта, в среднем составляет 28 %. Однако следует отметить, что на протяжении всего периода мониторинга общественного мнения о полиции (милиции) наблюдается тенденция к «сжатию» поля влияния личного опыта на представления населения о работе полиции: если в 2009 г. на него ссылались 31 % граждан, то в 2015 г.¹ уже 24 %.

Доля граждан, в качестве базы суждений использующих информацию, распространяемую средствами массовой информации

¹ В 2016 г. в связи с переходом на новый формат изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел (полиции) (приказ МВД России № 777 от 01.12.2016 г. «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции») вопросы, касающиеся выяснения источников формирования общественного мнения, не задавались.

(Интернет, кинофильмы, телефильмы, сериалы о полиции, новостные и публицистические теле- и радиопередачи, публикации в газетах, журналах), в среднем составляет 85 %, что говорит об их решающей роли в воздействии на массовое сознание по вопросу оценки работы полиции.

Не менее важным источником формирования отношения населения к полиции являются неформальные каналы коммуникации. На основе неформальных коммуникаций (слухов, случайных бесед в общественных местах, бесед с друзьями, знакомыми, членами семьи) представление о полиции складывается у 40 % граждан (см. рис. 1).



Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Что за последние 12 месяцев больше всего повлияло на Ваши представления о работе полиции?» (в % от общего числа опрошенных за период 2009–2015 гг.)

Исследования показывают, что респонденты, для которых основным источником информации о работе полиции является личный опыт, в большинстве своем считают деятельность полиции неэффективной (61 %). Респонденты же, указавшие, что деятельность полиции эффективна, чаще всего свое мнение основывают на информации новостных и публицистических теле- и радиопередач (65 %), общении с друзьями и знакомыми (55 %).

Соответственно, менее защищенными чувствуют себя те респонденты, которые в качестве источников информации используют личный опыт или слухи, обмен мнениями в общественных местах (см. табл. 3).

Таблица 3

Зависимость отрицательных оценок населением деятельности полиции в целом от выбора источника информации (в % от общего числа опрошенных)

	Насколько, по Вашему мнению, эффективна деятельность полиции в целом и ее отдельных подразделений по защите Ваших личных и имущественных интересов?			Вы в целом чувствуете себя защищенным (-ной) или незащищенным (-ной) от преступных посягательств на Вашу жизнь, здоровье, имущество и т.д.?		
	Эффективна	Неэффективна	Затрудняюсь ответить	Защищенным (-ной)	Незащищенным (-ной)	Затрудняюсь ответить
Личный опыт (очевидец, свидетель, потерпевший)	48	61	21	47	55	22
Публикации в прессе (газетах, журналах)	45	41	17	42	43	22
Новостные и публицистические теле- и радиопередачи	65	58	27	65	63	35
Кинофильмы, телефильмы, сериалы о полиции	31	25	11	29	29	12
Сведения из Интернета	29	30	10	27	26	13
Беседы с друзьями, знакомыми, в кругу семьи	55	56	21	51	57	26
Слухи, случайные беседы в общественных местах	28	31	12	27	32	15
Другое	2	3	1	2	2	1
Ничего не влияло	52	27	35	54	50	30

Таким образом, анализ результатов мониторинговых исследований на протяжении 2012–2016 гг. показывает, что при формировании гражданами оценки деятельности полиции (как позитивной, так и негативной) решающее влияние принадлежит средствам массовой информации и личному опыту общения с полицией (в общественном сознании зачастую рост, либо снижение авторитета правоохранительных органов тесно увязаны с деятельностью СМИ).

Являясь одним из основных средств конструирования (формирования) общественного мнения о полиции, современные СМИ, по мнению многих исследователей, в «погоне» за рейтингом и для привлечения массового потребителя, направляют общественное мнение по шаблонному вектору противопоставления населения органам внутренних дел на основе освещения деятельности органов внутренних дел (полиции) исключительно в негативных тонах. Неконструктивная критика в средствах массовой информации органов внутренних дел (полиции) по-существу направлена против института органов внутренних дел, дезориентирует граждан, а подчас и продуцирует отрицательный имидж полицейского в глазах населения.

Безусловно, формирование общественных оценок деятельности органов внутренних дел зависит от конкретного состояния российского общества. Так, например, по мнению большинства экспертов, в основе позитивной динамики мнения о деятельности полиции в период 2009–2013 гг. лежит скорее всего не только повышение эффективности деятельности полиции, но и в немалой степени благоприятная экономическая ситуация, которая сопровождалась существенным ростом благосостояния большинства россиян, улучшением социального самочувствия граждан Российской Федерации [6].

Анализ зависимостей различных показателей оценок населением деятельности полиции от внешней среды, в которой эти оценки формируются, позволяет утверждать о значимости для их формирования социальных и социально-экономических процессов, протекающих в регионах Российской Федерации.

Анализ данных за 2013–2016 гг. показывает, что в период кризиса 2013–2016 гг. устойчивый тренд снижения реальных доходов населения в сочетании с сокращением социальных расходов (социальных программ), а также усилением негативных тенденций на рынке труда (потеря работы, снижение заработной платы, неполная занятость), ростом обеспокоенности населения социальными и социально-экономическими проблемами и, соответственно, ростом социальной напряженности в большинстве регионов Российской Федерации, сопровождается снижением позитивных оценок работы полиции.

Это можно проиллюстрировать на примере исследований общественного мнения о деятельности полиции, проведенных в 2016 г. (табл. 4). Как видно из таблицы, в тех регионах, где фиксируется высокий уровень социальной напряженности, общественная оценка деятельности полиции ниже, чем в регионах со средним и низким уровнем напряжения.

Таблица 4

Уровень социальной напряженности и показатели вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел в 2016 г. (в %) ⁴

№ п/п	Субъекты РФ	Социальная напряженность	Рейтинг региона по уровню защищенности	Рейтинг региона по уровню доверия	Рейтинг региона по уровню эффективности	Рейтинг региона по уровню виктимности
-------	-------------	--------------------------	--	-----------------------------------	---	---------------------------------------

Регионы с очень высоким уровнем социальной напряженности

1.	Амурская область	37,5	84	78	85	16
2.	Забайкальский край	37,5	80	46	56	5
3.	Челябинская область	36,7	83	83	84	10
4.	Республика Карелия	36,5	57	59	64	50
5.	Приморский край	36,4	65	72	69	23
6.	г. Москва	35,1	68	26	70	51
7.	Тверская область	35,0	78	82	81	11
8.	Республика Северная Осетия - Алания	34,8	74	85	80	1
9.	Хабаровский край	34,7	43	38	30	13
10.	Республика Тыва	34,6	67	70	75	6
11.	Еврейская автономная область	34,6	64	55	67	36

Регионы со средним уровнем социальной напряженности

12.	Ульяновская область	32,5	52	60	60	55
13.	Орловская область	32,2	35	49	44	39
14.	Республика Адыгея	32,1	40	56	45	15

⁴ **Красным** обозначены регионы с очень высоким значением показателя, **желтым** – регионы с высоким значением показателя, белым – регионы со средним значением показателя, **бледно-зеленым** – регионы с низким значением показателя, **зеленым** – регионы с очень низким значением показателя.

№ п/п	Субъекты РФ	Социальная напряженность	Рейтинг региона по уровню защищенности	Рейтинг региона по уровню доверия	Рейтинг региона по уровню эффективности	Рейтинг региона по уровню виктимности
15.	Липецкая область	31,3	54	27	39	72
16.	Рязанская область	31,1	38	31	50	46

Регионы с очень низким уровнем социальной напряженности

17.	Чукотский АО	27,4	5	6	5	79
18.	Ямало-Ненецкий АО	27,2	6	4	3	30
19.	Московская область	27,0	18	42	28	84
20.	Белгородская область	25,1	1	1	1	61
21.	Магаданская область	23,3	2	37	6	18

Безусловно, сложная социально-экономическая ситуация в целом по стране и в отдельных регионах не способствует снижению уровня претензий населения к работе органов внутренних дел. Однако оценка населением деятельности полиции – это реакция различных категорий людей, живущих в различных условиях.

Степень адекватности реакций граждан на деятельность полиции, а также положительная или отрицательная направленность в оценках зависит не только от внешних факторов социального, экономического и политического состояния российского общества, но и в немалой степени от ежедневной деятельности органов внутренних дел, их желания и профессиональных навыков защитить жизнь и здоровье граждан, незамедлительно оказать помощь тем, кто нуждается в защите от преступных и противоправных посягательств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Федеральный закон РФ от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015) «О полиции».

2. Приказ МВД России от 30 дек. 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников информации» (в редакции приказа МВД России от 19 дек. 2012 г. № 1114); приказ МВД России от 1 дек. 2016 г. № 777 «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции».

3. Приказ МВД России от 31 дек. 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

4. Работа полиции: доверие и оценки // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 3239. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938>.

5. Государственные и общественные институты: оценки деятельности // ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 3232. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115926>.

6. Торопов Б.А. О некоторых подходах к многокритериальному оцениванию деятельности полиции // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 2 (34). С. 42–45.