

© 2006 г.

Д. Д. НЕВИРКО, В. Е. ШИНКЕВИЧ, Н. А. ГОРБАЧ

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ В ЗЕРКАЛЕ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

НЕВИРКО Дмитрий Дмитриевич - доктор социологических наук, заместитель начальника Сибирского юридического института МВД России по научной работе. ШИНКЕВИЧ Владимир Ефимович - кандидат социологических наук, начальник организационно-научного и редакционно-издательского отдела. ГОРБАЧ Наталья Андреевна - доктор медицинских наук, старший научный сотрудник.

Курс на построение гражданского общества в России актуализировал проблемы реформирования органов внутренних дел, переориентации их деятельности на обеспечение прав и свобод граждан, защиты от преступных посягательств, оказания нуждающимся правовой помощи. Одним из условий реализации намеченных планов является мониторинг общественного мнения, представляющее собой совокупность суждений и оценок различных слоев населения о событиях и явлениях социальной действительности, критерий оценки уровня социальной безопасности и правовой защищенности человека, социальной напряженности (комфортности) общества в целом.

Социальные ценности, как правопорядок, права и законные интересы граждан, призвана решать милиция. Для нашей страны восприятие населением сотрудников традиционно авторитарных министерств и ведомств в качестве полноценных субъектов управления, системы, определяющей основные направления развития государства, долгое время было нетипично¹. Поэтому представляет интерес анализ механизма

¹ См.: Тоценко Ж. Т., Цветкова Г. А. Местное самоуправление; проблемы становления (опыт социологического анализа) // Социол. исслед. 1997. № 6.

влияния общественного мнения на деятельность органов внутренних дел, к исследованию которого обращаются современные социологи.

Потребность в знании общественного мнения по вопросам, связанным с деятельностью правоохранительных органов, продолжает расти, что подтверждается востребованностью социологических исследований, которые необходимы, потому что милиция не может не взаимодействовать с гражданами, общественными организациями. Состояние деятельности ОВД может соответствовать уровню развития общества лишь в том случае, если используется социальная информация, отражающая общественное мнение. К тому же деятельность сотрудников милиции постоянно находится под пристальным вниманием средств массовой информации.

В демократическом обществе принято воспринимать характер взаимоотношений между правоохранительными органами и населением (это касается и органов внутренних дел), как важнейший индикатор социально-политической ситуации в стране и регионе. С одной стороны, органы внутренних дел (милиция) в глазах населения референтно олицетворяют порядок, установленный законом, а с другой - являются наиболее "осязаемым" инструментом власти. Деятельность органов внутренних дел демонстрирует отношение власти к закону. Если милиция действует строго в рамках последнего, ее властные полномочия реализуются только в установленном законом порядке, то тогда милиция выступает в глазах населения как исполнитель официально установленных государственной властью правил поведения. В этом случае позитивная или негативная оценка ее действий выражает отношение населения к действующему законодательству. Если же государственная власть реализует себя не только через закон, но и помимо, то отношение населения к милиции отражает его отношение к власти².

Характер отношений "милиция-население" выступает в качестве показателя не только состояния взаимодействия "власть и народ", но и отражает особенности правосознания населения и работников милиции. Во многом эти отношения зависят от уровня преступности, распространения правонарушений как в каком-то регионе, так и, учитывая высокий уровень развития коммуникативных систем, России в целом. Это происходит прежде всего потому, что все пороки современного общества ощущает та часть населения, которая вынуждена постоянно бороться с унижениями, оскорблениями, хамством и пр.

Во многом схожая ситуация и в звене отношений "сотрудники ОВД - милиция", что было подтверждено в исследованиях предыдущих лет. Общественные отношения в системе "милиция-население" во многом повторяются и внутри самого социального института - милиции. Если возможно, пусть даже для наведения порядка в обществе, нарушение моральных, этических и государственных норм права представителями органов власти, эта же "норма" будет активно "эксплуатироваться" руководящими структурами в самих подразделениях милиции. В этих условиях внутри коллективов ОВД будут царить хамство, несправедливость, поспешность в применении наказаний и как следствие - подхалимаж, протекционизм, напряженность, отсутствие доверия к сослуживцам, скептицизм к понятию "справедливость". В дальнейшем эта "традиция" института ОВД будет активно переноситься в систему отношений "милиция-население", и прежде всего теми сотрудниками, которые сами ощутили несправедливость со стороны управленческого аппарата или отдельных его представителей. Нередко их действия - это попытка самореализации, погашение негативной энергии, которая исходила к ним со стороны их начальников, но в другой обстановке, условиях, где имеется возможность использовать власть, которой наделены сотрудники милиции в соответствии с выполнением своих служебных обязанностей, по отношению к гражданам. Подобная социопсихологическая ситуация может проявляться не только в структурных подразделениях органов внутренних дел, но и в других правоохранительных и си-

² Милиция и население: анализ взаимоотношений // Преступность: что мы знаем о ней. Милиция: что мы думаем о ней / Отв. ред. И. В. Михайловская. М., 1995. С. 49.

ловых структурах государства. Она будет типична для большинства институтов, где культивируются авторитарные методы управления, на первом месте стоит "дело", а потом "человек".

Сибирский юридический институт МВД России совместно с ГУВД Красноярского края в течение семи лет по специально отработанной методике проводит изучение общественного мнения населения о милиции. Характер выборки участвующих в опросе лиц был предопределен требованиями репрезентативности результатов исследования; применялся квотно-пропорциональный принцип. Пропорциональность обеспечивалась максимальным соответствием количественно-качественных параметров выборки генеральной совокупности - жителей и численности сотрудников органов внутренних дел Красноярского края, а квотность - требованиям статистической достоверности. В качественные параметры выборки, кроме наличия основных социально-демографических групп, входили характеристики социально-географических зон данного региона.

Состояние и динамика общественного мнения населения о милиции

Состояние и динамика общественного мнения населения о криминогенной обстановке и деятельности милиции изучается ежегодно с 1998 г. по настоящее время.

Социально-демографические характеристики респондентов за данный период не претерпели существенных изменений. Соотношение городских и сельских жителей составляло 3:1; а доля лиц женского пола (53,3%) была несколько выше, чем мужского (46,7%). В возрастной структуре респондентов преобладали лица в возрасте 30 лет и старше (67,8% в 1998 г. и 70,0% в 2004 г., $p < 0,05^3$). Статистически значимых различий в образовательном уровне опрошенных также не было выявлено. Преобладали лица с высшим и средним профессиональным образованием, имеющие наибольшую социальную активность. В плане рода занятий основную долю на протяжении семилетнего периода составляли рабочие (18,5% в 1998 г. и 10,3% в 2004 г.), работники производственной (соответственно 10,4% и 19,0%) и непроизводственной сфер (19,8% и 14,3%), а также неработающие пенсионеры (25,0% и 21,0%).

За изученный период времени не произошло резких изменений в социально-психологическом настрое граждан, хотя в отдельные годы отмечались незначительные отклонения как в положительную, так и отрицательную стороны. Это говорит о том, что в экономической, политической, социальной и других сферах общественной жизни региона присутствует определенная стабильность, соответствующая современным общественно-значимым критериям жизни населения.

Что касается жителей региона, то здесь сохраняется наличие потенциальной тревоги среди значительной части населения. В первую очередь, люди опасаются за благополучие семьи и будущее своих детей (68,5% в 1998 г. и 54,0% в 2004 г.), при этом наметившаяся положительная тенденция статистически незначима ($p > 0,05$).

Показатель, характеризующий опасение людей стать жертвой преступления, вбирает в себя мнение каждого четвертого опрошенного, что косвенно свидетельствует о некоторой стабилизации уровня преступности в регионе, о застойных явлениях и недостатках в работе правоохранительных органов. Это также подтверждается относительно высоким числом граждан, считающих, что они могут пострадать от произвола

³ p - вероятность безошибочного прогноза свидетельствует о достоверности различий относительных показателей с вероятностью, равной 95% ($p < 0,05$), при $t = 2$; 99% ($p < 0,01$) при $t = 3$, где t -критерий Фишера-Стьюдента определяется по формуле $t = (P_1 - P_2) / \sqrt{m_1^2 + m_2^2}$, P_1 и P_2 - относительные показатели, m_1^2 и m_2^2 - средние ошибки относительного показателя.

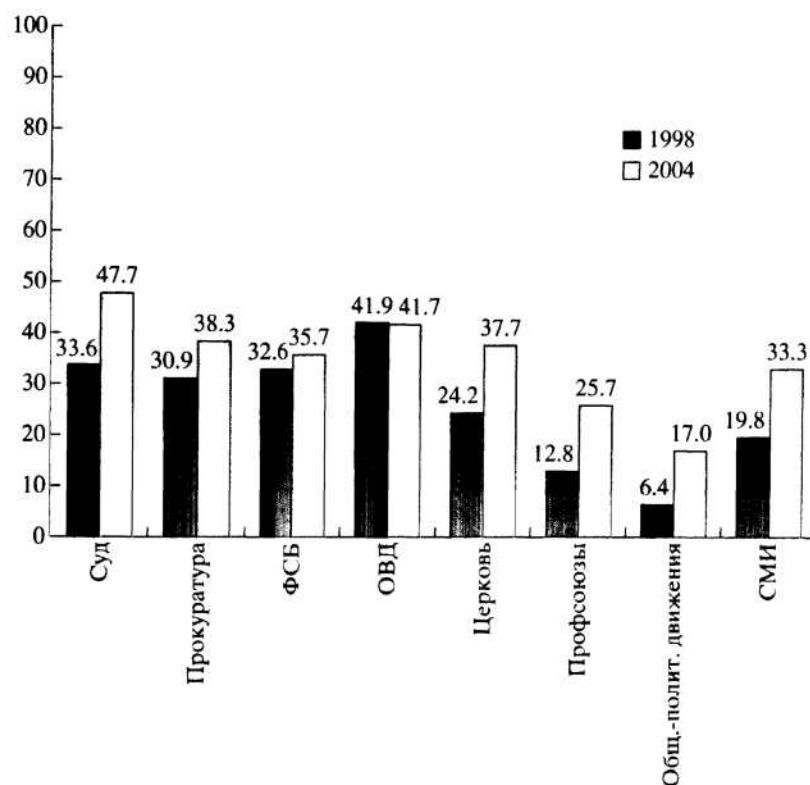


Рис 1. Степень доверия граждан к государственным и общественным институтам {1998-2004 гг., в %}

правоохранительных органов (18,0% в 1998 г. и 24,3% в 2004 г.) и произвола со стороны руководства и чиновников (15,3% и 15,3% соответственно в 1998 г. и 2004 г., $p < 0,05$).

Негативной тенденцией является двукратное увеличение количества граждан, испытывающих опасение стать пьяницами и наркоманами (с 2,0% в 1998 г. до 6,0% в 2004 г., $p < 0,05$). Это связано с тем, что определенная часть населения в регионе не может найти достойную работу, имеет большой объем свободного времени, нереализованного личного потенциала и психологически не защищена от стрессовых ситуаций. Прежде всего, это жители сельской местности и молодые люди в возрасте до 25 лет.

Снизилась степень доверия граждан к государственным и общественным институтам, особенно силовым ведомствам (рис. 1). После относительно благоприятной ситуации 1999-2000 гг., когда степень доверия к данным структурам была максимальной (практически половина граждан им полностью доверяла), к 2004 г. положение ухудшилось (лишь треть населения испытывает доверие к силовым ведомствам). При этом необходимо отметить, что число граждан, не доверяющих органам внутренних дел, постепенно, хотя и с некоторыми относительными колебаниями, увеличивается (с 21,5% в 1998 г. до 27,3% в 2004 г., $p < 0,05$).

Как негативную следует отметить тенденцию снижения удовлетворенности населения региона деятельностью ОВД после относительно благоприятной ситуации 2000 г., когда более 50% опрошенных положительно оценивали их деятельность. Число граждан, оценивающих деятельность ОВД в основном неудовлетворительно, увеличилась с 26,2% в 1998 г. до 29,0% в 2004 г. (см. рис. 2), то есть практически каждый третий опрошенный высказался отрицательно по поводу эффективности деятельности ОВД.

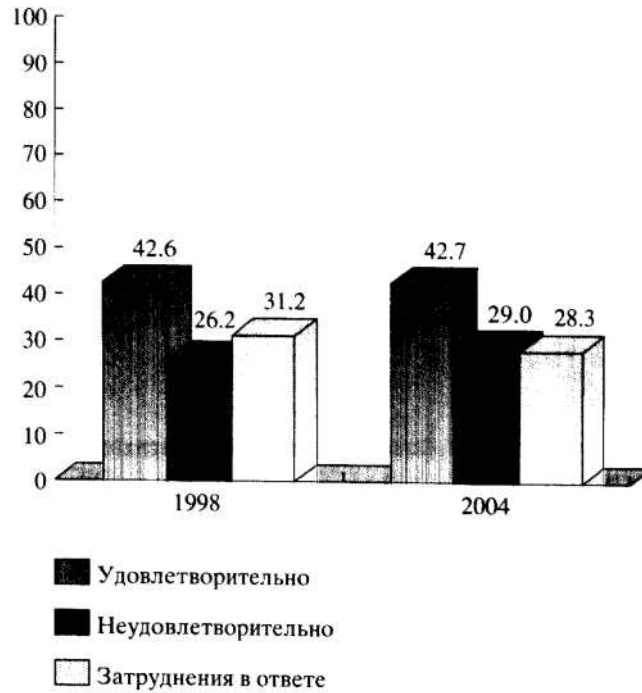


Рис. 2. Оценка деятельности ОВД (1998–2004 гг., в %)

Проведенные исследования позволили выявить прямую корреляционную связь между оценкой деятельности ОВД и степенью доверия к ним (коэффициент корреляции равен 0,9).

В ходе исследования решалась задача определения факторов формирования общественного мнения о деятельности милиции. Выяснилось, что мнение о ней у большинства респондентов сложилось под влиянием непосредственных контактов с сотрудниками правоохранительных органов при определенных жизненных ситуациях. Доля таких лиц возросла с 30,3% в 1998 г. до 47,3% в 2004 г. ($p < 0,05$). При этом они были обусловлены совершением в отношении каждого четвертого гражданина правонарушений со стороны других лиц. В основном это были такие преступные посягательства, как кражи, которые составляли около половины всех преступлений (50,0% в 1998 г. и 50,6% в 2004 г.). За семилетний период наблюдалось снижение лишь числа хулиганских действий в полтора раза.

Более чем у трети респондентов мнение об ОВД сложилось на основе впечатлений родственников, друзей и знакомых, у каждого четвертого - на основе радио- телепередач. Публикации в прессе оказали незначительное влияние на формирование общественного мнения о милиции, причем положительной динамики на протяжении этих лет не происходит (12,3% в 1998 г. и 9,0% в 2004 г.).

Число обратившихся в милицию по поводу преступных посягательств, совершенных в отношении них, является ярким показателем доверия к этому институту. За изученный период времени далеко не все граждане в сложных ситуациях обращались за помощью в ОВД (в 1998 г. - 56,7%, в 2004 г. - 53,2%). Одной из сложных проблем является регистрация заявлений и сообщений граждан. В 1998 г. было зарегистрировано только 67,6% обращений граждан за помощью в ОВД, в 2004 г. этот показатель снизился на 4%.

О значительном уровне латентной преступности в регионе свидетельствует тот факт, что более трети граждан из числа пострадавших от преступлений не обращались в органы внутренних дел (43,3% в 1998 г. и 37,6% в 2004 г.). Это связано с недо-

рием к работникам милиции (53,8% в 1998 г., 50,0% в 2004 г.). Многие опрошенные боятся волокиты (38,5% в 1998 г. и 25,0% в 2004 г.).

Настораживает факт, что из обратившихся граждан за помощью в ОВД число полностью удовлетворенных мерами милиции, незначительно и имеет резко отрицательную динамику (с 23,5% в 1998 г. до 0% в 2004 г.) при одновременном росте доли неудовлетворенных лиц - 44,1% в 1998 г. и 58,5% в 2004 г. Это позволяет сделать вывод, что уровень зарегистрированной преступности в регионе намного выше.

Результаты опроса населения о деятельности ОВД позволили обозначить ряд факторов, вызывающих серьезную озабоченность и требующих принятия экстренных мер. Удовлетворенность населения деятельностью ОВД остается низкой: если к 2000 г. по сравнению с уровнем 1998 г. возросло число лиц, удовлетворенных деятельностью практически всех подразделений ОВД, то в 2003-2004 гг. оно вернулось к исходному уровню 1998 г. Многие граждане не удовлетворены деятельностью участковых инспекторов (с 19,1% в 1998 г. до 24,7% в 2004 г.) и патрульно-постовой службы (с 16,8% в 1998 г. до 32,0% в 2004 г.). Наметилось снижение доверия граждан региона к работникам паспортно-визовой службы, что коррелирует с ростом числа нарушений и злоупотреблений сотрудниками данного ведомства.

В какой-то мере сложившееся положение объясняется тем, что респонденты довольно часто являлись свидетелями нарушений сотрудниками ОВД прав граждан, причем ситуация изменяется к худшему (рост с 35,2% в 1998 г. до 42,3% в 2003 г.). По-прежнему население особо беспокоит грубость и бестактность сотрудников ОВД в отношении граждан, причем наблюдается рост этой тенденции (55,2% до 63,8%). Практически каждый третий гражданин указывает и на другие нарушения со стороны сотрудников ОВД. При этом если доля некоторых индикаторов (проявления жестокости - с 43,8% в 1998 г. до 26,8% в 2004 г., попытки исказить факты соответственно с 25,7% до 21,1%, использование служебного положения в личных целях - с 37,1% до 28,7%), то вымогательство, взяточничество, поборы возросли (соответственно с 26,7% до 33,9%).

Несмотря на негативную оценку деятельности ОВД, население по-прежнему рассматривает милицию как гаранта безопасности и стабильности. В случае возникновения опасности для жизни, здоровья или благополучия большинство граждан все же обращается за помощью в ОВД (66,0% в 1998 г. и 58,0% в 2004 г.), хотя каждый четвертый рассчитывает на собственные силы. Сохраняется число лиц, готовых оказывать помощь сотрудникам ОВД (в 1998 г. - 66,7% и в 2003 г. - 63,3%). Такой настрой граждан является резервом для конструктивного сотрудничества и расширения сферы позитивного взаимодействия. Следует отметить негативную тенденцию в плане снижения числа граждан, готовых оказывать эту помощь безоговорочно (с 22,7% в 1998 г. до 19,0% в 2004 г.).

Для оказания воздействия на укрепление общественного порядка и усиления борьбы с преступностью, по мнению населения, необходимо в первую очередь повышение качества отбора кадров и профессиональной подготовки сотрудников ОВД. Причем число лиц, придерживающихся этой точки зрения, сохраняется на высоком уровне (65,4% в 1998 г. и 63,0% в 2004 г.).

Около половины опрошенных считают необходимым усиление ответственности за правонарушения (46,6% в 1998 г. и 51,0% в 2004 г.). Каждый четвертый гражданин указывает на необходимость улучшения технического оснащения ОВД. Каждый пятый - на более широкое привлечение общественности к борьбе с преступностью. Обращает на себя внимание факт наличия большого числа граждан, считающих, что повышение зарплаты сотрудникам ОВД повлияет на укрепление общественного порядка и усиление борьбы с преступностью (29,5% в 1998 г. и 33,0% в 2004 г.).

Изучение общественного мнения о деятельности ОВД позволило выявить позитивные факторы и проблемные моменты во взаимодействии населения и милиции. Резкое падение уровня социальной защищенности населения в начале-середине 1990-х годов, расслоение по материальному признаку, неконтролируемая приватизация и как

следствие ее криминализация способствовали повышению уровня опасения населения за свою судьбу и близких. В этих же условиях поиски путей выживания самих органов внутренних дел способствовали снижению эффективности их служебной деятельности, что привело к падению авторитета правоохранительной системы государства в глазах населения.

Мнение сотрудников органов внутренних дел о милиции: состояние и динамика

О социальном здоровье коллектива во многом говорят не только оценочные суждения сторонних наблюдателей, но и уровень самооценки. В процессе исследования было изучено мнение 10% (от штатной численности) сотрудников ОВД о деятельности органов внутренних дел Красноярского края и выявлена его динамика. Интересно отметить, что по многим вопросам мнение сотрудников совпадает с мнением граждан.

Так, полностью защищенными в социальном плане считает себя незначительная часть сотрудников (8,3% в 1998 г. и 10,0% в 2004 г., $p > 0,05$). Защищенными, но лишь частично - около половины опрошенных. Практически каждый четвертый сотрудник находится в постоянной тревоге за себя и близких в связи с исполнением служебных обязанностей.

Исследование показало, что среди сотрудников ОВД присутствует напряженное психоэмоциональное состояние. Значительную часть сотрудников (как в 1998 г., так и в 2004 г.) не удовлетворяют материально-бытовые и социальные условия (рис. 3), размер денежного содержания, при некоторой тенденции к снижению остроты этой проблемы (73,0% в 1998 г., 49,0% в 2003 г.). Все это является одной из причин большой текучести кадров, особенно низового звена.

Интересные данные получены при анализе индикатора "оценка деятельности подразделения". Как в 1998 г., так и в 2004 г. каждый третий сотрудник считал, что деятельность подразделения улучшается, практически столько же сотрудников высказали мнение, что она осталась без изменений, а каждый пятый отметил ее ухудшение. Однако данные 2002 г. имели гораздо более негативное содержание, что позволяет говорить о некоторой стабилизации положительной динамики исследуемых факторов. При изучении обстановки в подразделениях милиции были выделены факторы, объясняющие причины низкого рейтинга доверия населения к милиции. Здесь сохраняется отрицательная динамика во взаимоотношениях в коллективах ОВД. Число лиц, считающих их доброжелательными, по сравнению с 1998 г. существенно снизилось, причем как с руководителем подразделения, так и с непосредственным начальником, и даже с коллегами по работе. Настораживает факт, что, по-прежнему, значительной части сотрудников приходилось бывать в ситуациях, когда руководство ставило их в условия, вынуждающие идти на нарушение законности (четвертая часть).

Нарушения законности и служебной дисциплины респонденты связывают, в первую очередь, с возрастающим стремлением руководителей обеспечить высокие показатели (с 46,3% в 1998 г. до 50,0% в 2004 г.), а также с несовершенством законов, регулирующих деятельность ОВД (соответственно 44,0% и 41,7%). Хотя значение индикатора "низкий уровень профессиональной подготовки", по мнению респондентов, снизилось на 15,7%. По-прежнему среди факторов, затрудняющих работу ОВД, доминирует слабая материально-техническая база (77,3% в 1998 г. и 69,7% в 2004 г., рис. 4).

Сотрудники милиции критически оценивают свою деятельность. Их мнение коррелирует с мнением населения по таким негативным явлениям, как бюрократизм, формализм и волокита, причем выявлен рост этого показателя (с 26,3% в 1998 г. до 37,3% в 2004 г., $p < 0,05$).

Особо следует обратить внимание на мнение сотрудников по поводу освещения средствами массовой информации деятельности ОВД. Почти каждый четвертый уве-

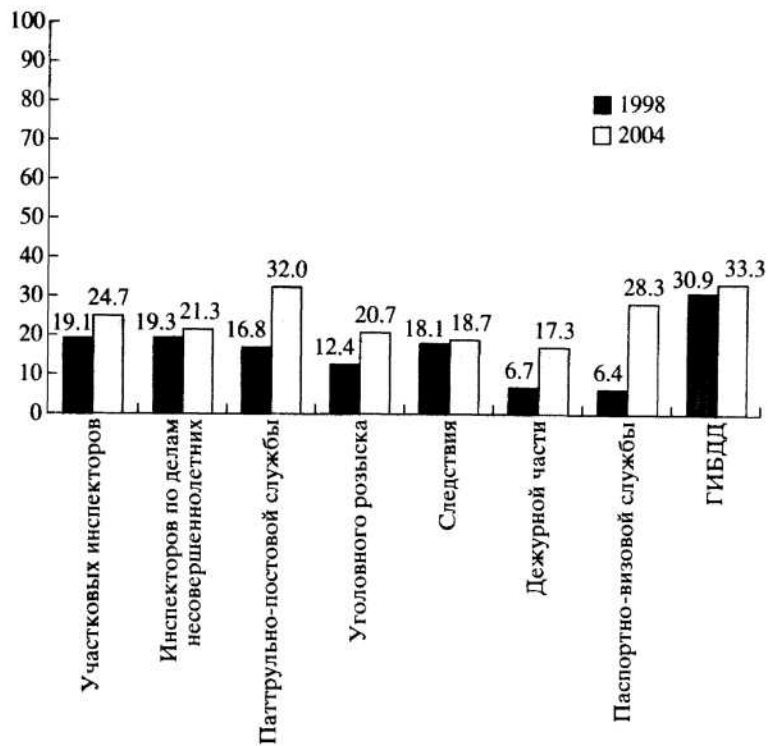


Рис. 3. Уровень неудовлетворенности сотрудников ОВД материально-бытовыми и социальными условиями (данные 1998-2004 гг., в %)

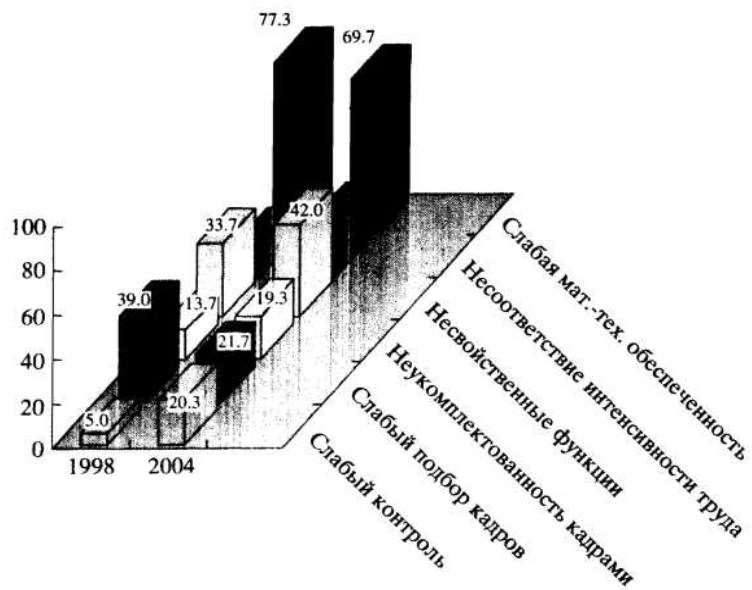


Рис. 4. Динамика основных факторов, затрудняющих работу сотрудников ОВД (1998-2004 гг., в %)

рен, что оно необъективно и способствует снижению авторитета милиции. По мнению значительного числа сотрудников, за все эти годы не произошло существенной положительной динамики во взаимодействиях пресс-центра (пресс-групп) ГУВД, ОВД со средствами массовой информации в целях объективного освещения деятельности ОВД. Лишь в последнее время отмечается некоторая положительная динамика.

Однако заметно снизился удельный вес показателя "увеличение денежного содержания сотрудников ОВД" (с 62,7% в 1998 г. до 52,7% в 2004 г., особенно на фоне его высокого уровня в 2002 г. (71,1 %), $p < 0,05$). Это, безусловно, связано с мерами, принимаемыми Правительством по улучшению денежного содержания сотрудников ОВД в последнее время. Более трети респондентов уверены, что улучшение социально-бытовых условий окажет положительное влияние на этот процесс, как и пересмотр существующих нормативно-правовых актов (35,3%). Каждый четвертый сотрудник настаивает на улучшении организации работы, связывает результативность своей деятельности с повышением профессионализма, хотя этому показателю придают значение все меньшее число респондентов (36,7% в 1998 г. и 25,0% в 2004 г., $p < 0,05$). Что же касается взаимодействия сотрудников с общественными объединениями граждан, то по-прежнему оно используется недостаточно, хотя наметились некоторые положительные тенденции. По мнению респондентов, эта форма работы стала применяться активной (26,0% в 1998 г. и 35,4% в 2004 г., $p < 0,05$).

Общественное мнение населения о состоянии правопорядка в регионе является одним из основных критериев оценки деятельности органов внутренних дел и наряду с мнением сотрудников ОВД по поводу организационных, правовых и социальных аспектов функционирования этого социального института может служить основой для разработки концепции мероприятий как регионального, ведомственного, так и государственного уровней, повышающих эффективность деятельности правоохранительных структур, а также превращения милиции в институт социальной помощи населению.

Обобщая результаты исследования, сформулируем несколько предложений, позволяющих, на наш взгляд, повысить эффективность деятельности региональных органов внутренних дел современной России. **Во-первых**, совершенствование законодательства, направленного на защиту прав и интересов граждан, а также сотрудников правоохранительных органов, исполняющих служебные обязанности. **Во-вторых**, решительное искоренение бюрократизма, формализма и волокиты, равнодушия и недостаточной оперативности в работе сотрудников правоохранительной сферы. **В-третьих**, осуществление более жесткого подбора кадров в ОВД и повышение профессионализма кадрового состава. **В-четвертых**, решение проблем социальной защищенности, улучшение социально-бытовых и жилищных условий, медицинского обслуживания, доведение до каждого сотрудника перспективы его служебного роста, улучшение материально-технического оснащения ОВД. **В-пятых**, активизация деятельности пресс-служб (пресс-групп ОВД, инспекторов по связи со СМИ) в плане сотрудничества со средствами массовой информации с целью формирования позитивного образа сотрудника милиции. **В-шестых**, обеспечение научно обоснованного мониторинга общественного мнения о деятельности ОВД с введением его в число критериев оценки деятельности милиции. Реализация данных предложений может послужить основой для трансформации милиции из института принуждения в институт социальной помощи населению, реализации на практике принципа социального партнерства, искоренения в милицмейской среде негативных процессов.