

номинально пекущемуся об общем интересе, приходит несколько десятков корпораций, которые озабочены исключительно получением прибыли. Права и свободы личности им не интересны, более того, являются препятствием для максимизации этой самой прибыли. Впрочем, это препятствие вполне преодолимо.

Мы вынуждены сделать вывод, что хотя права и свободы человека декларируются большинством современных государств как высшая ценность, до воплощения этих деклараций в жизнь еще очень далеко. На этом пути мы сталкиваемся с массой вызовов и угроз, в том числе принципиально новых. Их устранение требует активной совместной работы как государства, так и прежде всего гражданского общества.

Зуева Ольга Владимировна,

кандидат социологических наук, профессор кафедры теории и методологии государственного управления Академии управления МВД России;

Демидов Николай Николаевич,

кандидат философских наук, доцент, профессор кафедры философии Волгоградской академии МВД России

**Мониторинг общественного мнения о деятельности полиции:
история развития системы исследования**

Изучение общественного мнения социологическими методами исследования является относительно новой научной процедурой. Начало было положено в первой половине XX века в связи с утверждением в научном поле эмпирической социологии. Но проблема общественного мнения во всех обществах и во все времена была насущной в связи с необходимостью реагировать на желания и потребности различных слоев общества. Властвующие элиты различных типов государств обращали внимание на общественное мнение. Даже самые авторитарные правители прислушивались к голосу угнетенных масс так как «правительства должны интересоваться о мнениях своих граждан, хотя бы в качестве основы для подавления недовольства».¹

Теоретически явление общественного мнения было обосновано на протяжении двадцатого столетия многими философами и социологами. Существует довольно большое количество определений данного явления. Одной из распространенных дефиниций является представление общественного мнения Б. А. Грушина, который определяет его как состояние массового сознания, выражающее явное или скрытое отношение общественности к социальным процессам и явлениям, которые затрагивают ее интересы и потребности.² Таким образом, опираясь на авторитетную позицию, можно сказать, что общественное мнение определяет точку зрения общества на общественно значимые вопросы.

Вопрос совершенствования деятельности органов внутренних дел (далее — ОВД) является одним из таких. Общество всегда чутко реагирует на изменения в работе этого важнейшего правоохранительного органа. В свое время именно результаты опросов общественного мнения о деятельности, на тот момент еще милиции, стали отправной точкой начала реформирования ОВД в современной России. А с момента вступления в законную силу Федерального закона Российской Федерации «О полиции» общественное мнение приобрело официальный статус критерия оценки деятельности полиции.

История проведения массовых опросов граждан с целью выявления их мнения о деятельности ОВД берет начало еще в период существования советского общества. Можно условно выделить четыре периода исследования отношения населения к милиции/полиции.

Первый период хронологически охватывает 70-е годы XX века по 1991 год и характеризуется отсутствием единой системы в изучении этого вопроса. Как правило, в тот период опросы

¹ Брукер Р. Дж., Шефер Т., Методы измерения общественного мнения // Общественное мнение в XXI веке. URL: <http://www.uky.edu/AS/PoliSci/Peffley/pdf/473Measuring%20Public%20Opinion.pdf> (дата обращения: 15.07.2021)

² Грушин Б. А., Горшков М. К., Голдберг Ф. И. Общественное мнение. URL: <https://gtmarket.ru/concepts/7106/> (дата обращения: 20.07.2021)

общественного мнения носили инициативный характер, и подчас результаты были недоступны для широкой общественности. Субъектами изучения общественного мнения об эффективности функционирования органов государственной власти, к числу которых относилась и милиция, являлись институты Академии наук СССР, образовательные и научные организации и отдельные специализированные учреждения. Данные, полученные в ходе этих опросов, имели закрытый характер и могли быть использованы только в служебных целях.

Позитивные сдвиги в изучении общественного мнения в сторону системности и открытости произошли во второй половине 80-х годов. Эти изменения отразились и на характере исследования ОВД. В 1987 году начинает свою деятельность Научный центр управления и социологии на базе Академии МВД СССР. Сотрудниками социологической лаборатории Научного центра начали проводиться исследования по актуальным проблемам в правоохранительной сфере, а также мониторинги криминальной ситуации и социально-политических событий в стране. В этот же период создается ряд социологических центров, которые наряду с другими проблемами изучают общественное мнение о деятельности милиции. Первый масштабный опрос граждан об эффективности деятельности милиции был проведен Академией МВД СССР совместно с Госкомстатом СССР в 1990—1991 годы.

Второй период, начавшийся в 1992 году и продлившийся до 2007 года, характеризуется регулярностью проведения опросов граждан о работе российской милиции. В связи с реорганизацией Академии в 1992 году основная работа по социологическому обеспечению деятельности ОВД стала проводиться Всероссийским научно-исследовательским институтом (ВНИИ) МВД России.

Ведомство создает собственную систему изучения общественного мнения о деятельности ОВД. Непосредственные полевые исследования проводятся сотрудниками штабных подразделений региональных ОВД, а также сотрудниками образовательных организаций МВД России.

В этот период создается методология и методика исследования, уточняется инструментарий опросов населения и сотрудников органов внутренних дел. Приказом МВД от 22 августа 1992 года № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» формируется нормативная база организации мониторинга.

На базе учебных заведений системы МВД стали создаваться социологические группы по изучению общественного мнения. Так, например, такая группа была создана в 1993 году в Высшей следственной школе, а ныне в Волгоградской академии МВД России. Опросы населения Волгоградской области проводились силами курсантов и носили регулярный характер периодичностью два раза в год весной и осенью. Первые опросы показали не высокий уровень доверия граждан ОВД, что свидетельствовало о серьезных проблемах во взаимоотношениях между населением и милицией.

В 1995 году издается приказ МВД России № 473 от 12 декабря 1995 года «Об утверждении временной инструкции о порядке инспектирования и контрольных проверок, и временного руководства по оценке оперативно-розыскной деятельности органов и учреждений внутренних дел», который закрепляет значимость изучения общественного мнения о деятельности милиции, так как с этого времени социологические опросы населения становятся обязательным этапом оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

В этот же период предпринимаются последовательные шаги по совершенствованию методики проведения мониторинга. Устанавливается единый порядок осуществления полевого этапа социологического исследования, с одинаковым для всех регионов инструментарием. Были разработаны рекомендации по анализу первичной социологической информации. Это нашло свое отражение в приказе МВД «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» № 337 от 4 июня 1997 года. Таким образом была сформирована целостная система социологического обеспечения деятельности ОВД.

Результаты социологических опросов стали активно использоваться как в рамках внутриведомственной оценки различных служб милиции, так и с целью выявления проблем во взаимоотношениях сотрудников милиции с гражданами. Кроме того, они ложились в основу разработки концептуальных программ развития МВД России.

Субъектами изучения общественного мнения на данном этапе являлись отделы ВНИИ в регионах и рабочие группы, созданные для проведения подготовительных и полевых работ в образовательных учреждениях МВД России. Главный информационный центр МВД России создает ресурс, где размещаются результаты опросов граждан в регионах. Информация на указанном ресурсе ежегодно актуализируется.

Такая система проведения мониторинга имела свои положительные и отрицательные стороны. С одной стороны, там, где имелась возможность организовать социологические исследования с высоким уровнем репрезентативности и валидности, данные были достоверные и имели немалое практическое значение, в том числе и для территориальных органов. В основном это касается регионов, где были ведомственные учебные заведения. С другой стороны, обнаружено много регионов, где проведение таких исследований были связаны с большими организационными трудностями, что приводило к получению недостоверных данных. Независимая экспертиза организации мониторинга, проведенная в 2005 году, выявила все эти недостатки и рекомендовала ввести вневедомственный формат социологических исследований с целью улучшения его качества и достоверности.

Приказ МВД России «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации» № 1246, изданный в 2007 году, положил начало **третьему периоду** истории изучения общественного мнения о деятельности ОВД. Наступил период использования вневедомственных социологических источников. Государственные контракты на проведение работ по изучению общественного мнения стали заключаться с Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Фондом «Общественное мнение» (ФОМ).

Исследования проводились по единой методике, позволяющей сравнивать результаты в разных регионах, находить общие закономерности. На данном этапе стали уделять внимание проблеме доверия ОВД, причинам, формирующим отношение граждан и другим вопросам. Полученные в ходе исследований аналитические материалы, обзоры стали размещаться на официальных сайтах МВД, озвучивались на пресс-конференциях, брифингах и в ходе выступлений в СМИ. Особую роль стали отводить использованию результатов опросов при принятии руководителями ОВД управленческих решений и планировании работы.

Несмотря на то, что организацией и проведением мониторингов в субъектах стали заниматься независимые социологические центры, функция по компоновке аналитических материалов, полученных в ходе исследования, оставалась за ведомственными службами. Кроме того, учебные заведения МВД России продолжали реализовывать собственные социологические проекты, используя свои собственные ресурсы. В частности, в ВА МВД России был продолжен мониторинг изучения общественного мнения о деятельности ОВД по собственной инициативе. Опросы продолжают проводиться ежегодно. Исключением стал 2020 год, когда исследование не состоялось в связи с пандемией новой коронавирусной инфекции. В 2021 году социологическая группа продолжила свою работу.

Четвертый период связан с формированием нового подхода к социологическому обеспечению оперативно-служебной деятельности ОВД, который находит свое отражение в приказе МВД России «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» № 777 от 1 декабря 2016 года. В документе определен порядок мониторингов общественного мнения, предусматривающий участие образовательных организаций МВД России, общественных советов, территориальных органов и центрального аппарата МВД.

Целесообразно выделить два основных направления реализации мониторинга общественного мнения в современных условиях. Первое направление предполагает использование социологических данных, полученных ФСО в масштабах всей страны, второе — проведение исследований на местном уровне силами ВНИИ МВД России и рабочими группами, действующими на постоянной основе на базе образовательных организаций МВД России, а также представителей отдельных подразделений, прежде всего штабных, территориальных ОВД.

На втором направлении хотелось бы остановиться особо. Как показывает анализ результатов опросов, проведенных территориальными органами МВД России, во многих регионах обнаруживается не высокая достоверность исследований. Об этом говорит большое расхождение между показателями уровня доверия населением полиции по данным ФСО и территориальных органов. Анализ, проведенный сотрудниками НИЦ Академии управления МВД России, подтверждает это предположение.¹ В связи с этим возникает насущная необходимость серьезного совершенство-

¹ Латов Ю. В., Ситковский А. Л., Костин С. Г. Сравнение исследований общественного мнения о деятельности полиции на региональном уровне: ФСО versus МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 194–206.

вания методов опросов на региональном уровне. Видимо, следует активно привлекать специалистов-социологов для осуществления мониторинга. Само по себе социологическое исследование на уровне региона можно осуществлять с достаточно большим объемом выборки, что делает их более репрезентативными.

Кроме того, это дает возможность учитывать местные особенности деятельности полиции и отношение населения данного региона к ОВД, что повышает эффективность использования социологической информации с целью совершенствования деятельности территориальных ОВД.

Сальников Евгений Вячеславович,

доктор философских наук, доцент, начальник кафедры социально-философских дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова

Трансформация этических и методических принципов юридического образования: от философского многообразия к дистанционной монополии

Рассуждая на тему права в системе коллективной социально-исторической памяти, нельзя обойти стороной о конкретике механизмов сохранения права как формы профессионального сознания и особой деятельности обособленной группы лиц, именуемых юристами. Совершенно очевидно, что требования, выдвигаемые к допуску в профессиональное сообщество, механизмы кооптации в него и этические принципы поведения его членов во многом влияют на то самое место права в системе коллективной социально-исторической памяти.

Следует отдавать себе ясный отчет в том, что подготовка чиновников в лице, скажем, профессиональных сборщиков налогов, имевшая место быть в традиционных цивилизациях древнего мира, не может восприниматься как подготовка юристов. Право не выделялось в качестве самостоятельного регулятора социальных отношений и не представляло собой независимую совокупность норм, не только не сводимых к власти, их вводящей, но зачастую и противостоящей ей.

Античная Греция в лице полисной демократии являет собой уже пространство права, но эта цивилизация не знает юридических школ в собственном смысле слова, как не знает оно и судей как сословия, получающего профессиональную и даже теоретическую подготовку для этой деятельности. «Античное право — это право, созданное гражданами и для граждан»¹, но не для профессиональных юристов. Юридические проблемы обсуждались в рамках существовавших в то время форм образования — философских школ, изначально софистических, а впоследствии у перипатетиков, платоников, ранних стоиков, а также в ряде других школ, но направленность этого образования была не юридическая, а гносеологическая или же этическая, ибо участником правовых отношений была личность, гражданин. Как правильно отмечает Г. Берман: «греческие философы с удовольствием спорили по вопросам природы правосудия и должен ли правитель править по закону или по своей воле. Однако они совершенно не видели смысла обсуждать такой вопрос: должен ли закон защищать владельца товаров от того, кто их честно приобрел у третьего лица, причем это третье лицо мошеннически побудило владельца расстаться с ними? Когда они все-таки рассматривали подобные вопросы гражданского права, они обычно считали их вопросом личной этики»². Для древнего грека важно было не казуистическое применение закона, но логическое познание его этической природы, сущностных принципов, обеспечивших его существование. Юрист не мог быть вне этики, а потому вне юриспруденции не мог оказаться и ни один гражданин полиса.

Изменение взгляда на юриспруденцию в римскую эпоху привело к тому, что римские юристы отказываются от греческой системы подготовки кадров. Философские рассуждения об этических принципах законов уступают место практико-ориентированному обучению, направленному на формирование компетенций правоприменительной деятельности (как называли бы мы его сейчас). В эпоху классического римского права (I в. до н. э. — III в. н. э.) юридическое образование носила

¹ Шпенглер О. Закат Западного мира; Очерки морфологии мировой истории. Полное издание в одном томе / пер. с нем. М.: «Издательство АЛЬФА-КНИГА», 2017. С. 521.

² Берман Г. Западная традиция права: эпоха формирования. М.: Инфра-М-Норма, 1998. 624 с. С. 137.