

Научная статья
УДК 342.9
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-4-71-77>

Общественное мнение — критерий оценки деятельности органов внутренних дел и необходимый элемент в системе управления

Гиммельрейх Олег Викторович

Академия МВД Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь, Gimmelreikh@mail.ru

Аннотация. В статье проводится содержательный анализ общественного мнения, которое применительно к организационно-управленческой деятельности ОВД проявляет себя в трех аспектах: как критерий оценки оперативно-служебной деятельности ОВД, как форма обратной связи и как средство противодействия правонарушениям.

На основе анализа теоретического материала и законодательства обосновывается позиция, что отказ от учета общественного мнения и исключение его из системы критериев оценки эффективности деятельности ОВД, носят преждевременный характер.

Предлагаются конкретные организационные и правовые меры по закреплению, изучению и использованию критерия общественного мнения в системе управления ОВД. Это позволит сбалансировать совокупную оценку и ориентироваться не только на внутренние параметры (формально-количественные показатели), но и учитывать мнение потребителей правоохранительных и сервисных услуг (внешняя оценка), предоставляемых ОВД.

Ключевые слова: структура, содержание и динамика общественного мнения; общественное мнение в системе управления органами внутренних дел; правовое регулирование изучения, формирования и использования общественного мнения

Для цитирования: Гиммельрейх О. В. Общественное мнение — критерий оценки деятельности органов внутренних дел и необходимый элемент в системе управления // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 4 (60). С. 71—77. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-4-71-77>.

Original article

Public opinion — criteria for assessing the activities of internal affairs bodies and the necessary element management system

Oleg V. Himmelreich

Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic Belarus, Minsk, Republic of Belarus, Gimmelreikh@mail.ru

Abstract. The article provides a meaningful analysis of public opinion, which, in relation to the organizational and management activities of the ATS, manifests itself in three aspects: as a criterion for assessing the operational and service activities of the ATS, as a form of feedback and as a means of combating offenses.

Based on the analysis of theoretical material and legislation, the position is justified that the refusal to take into account public opinion and its exclusion from the system of criteria for assessing the effectiveness of ATS activities are premature in nature.

Specific organizational and legal measures are proposed to consolidate, study and use the criterion of public opinion in the ATS management system. This will allow you to balance the aggregate assessment and focus not only on internal parameters (formal-quantitative indicators), but also take into account the opinion of consumers of law enforcement and services (external assessment) provided by the ATS.

Keywords: structure, content and dynamics of public opinion; public opinion in the system of management of internal affairs bodies; legal regulation of the study, formation and use of public opinion

© Гиммельрейх О. В., 2022

For citation: Himmelreich O. V. Public opinion is a criterion for assessing the activities of internal affairs bodies and a necessary element management system. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 4 (60), pp. 71—77. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-4-71-77>.

К одному из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления, в том числе органов внутренних дел (далее — ОВД), относятся выявление, анализ и учет объективных закономерностей и механизмов формирования и функционирования оценочного отношения ведущих социальных групп, населения в целом, к значимым проблемам жизнедеятельности современного белорусского общества. Сегодня актуальны и востребованы научные исследования оснований формирования и функционирования общественного мнения в культуре как одного из ведущих факторов в реализации принципов непосредственной демократии, построения гражданского общества и правового государства. Общественное мнение является значимым инструментом повышения социальной направленности управленческих решений, принимаемых в ОВД, позволяющим поддерживать обратную связь между ОВД и населением, оперативно идентифицировать и решать проблемы, возникающие в правоохранительной сфере [1, с. 5]. Мероприятия, проведенные на его основе, способны вывести управление ОВД на качественно новый уровень, а также оказать содействие повышению авторитета и престижа правоохранительных органов в целом.

Общественное мнение — специфическое проявление общественного сознания, выражающееся в оценках (как в вербальной, так и в невербальной форме) и характеризующее явное или скрытое отношение к актуальным проблемам действительности, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом [2, с. 13].

Посредством массового сознания и выражения гражданской позиции обществом дается совокупная качественная оценка правоохранительной и сервисной (в части оказания иных услуг) деятельности ОВД по реализации высокого уровня защиты жизни, здоровья и имущества граждан, созданию условий для свободного и безопасного развития личности, а также по обеспечению законности и укреплению правопорядка. При таком понимании общественное мнение, во-первых, стимулирует проведение организационно-управленческих мероприятий по повышению качества выполнения возложенных на ОВД задач в процессе служебной

деятельности личного состава, и, одновременно, с другой, — сигнализирует о наличии негативных тенденций в практике функционирования конкретных служб и подразделений.

Общественное мнение в практике государственного управления выступает эффективным средством обоснованности принятия управленческих решений, регулирования социальных процессов и осуществления социального контроля, действенным каналом реализации непосредственной демократии, обеспечивает наличие и поддержание *обратной связи* в системе управления ОВД. Оно не совпадает ни с одним из известных видов и форм общественного сознания (как по объему, так и по своему содержанию) и представляет их определенный срез (или состояние сознания).

Изучение и учет общественного мнения позволяет повысить уровень культуры организационно-управленческой деятельности, недостаток которого (в ряде случаев) может оказать отрицательное влияние на темпы и ход процесса государственного строительства, практике функционирования правоохранительных органов и, конкретно, ОВД Республики Беларусь. Общественное мнение включает в себя: изучение направлений деятельности ОВД, анализ причин и условий, влияющих на эффективность работы, организацию воспитательно-профилактической работы с населением, проводимой личным составом. Результаты изучения общественного мнения могут и должны использоваться для разработки проектов управленческих решений, направленных на качественное улучшение деятельности ОВД, для профилактики, выявления, пресечения преступлений и административных правонарушений, производства дознания по уголовным делам, ведения административного процесса, для выявления и распространения передовых форм и методов работы ОВД с обращениями граждан в целях совершенствования работы подразделений, осуществляющих прием граждан и выдачу им справок или других документов [3, с. 34].

Чтобы качественно спланировать и организовать взаимодействие ОВД с отдельными социальными институтами и различными группами граждан, важно понимать, что воздействовать на формирование мнения населения следует только путем конкретных действий. Место

и роль общественного мнения в деятельности ОВД связаны с непосредственным или опосредованным влиянием различных объективных и субъективных факторов, к числу которых можно отнести степень доверия граждан к представителям ОВД, а также к их опыту и профессионализму [4, с. 68].

Алгоритм изучения, формирования общественного мнения о деятельности ОВД, порядка использования его результатов нашел нормативное закрепление в Инструкции о порядке организации изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь, утвержденной приказом МВД Республики Беларусь от 10 сентября 2012 года № 324 (утратил силу).

За период существования суверенной Беларуси институт общественного мнения применительно к деятельности ОВД сформировался и проявляет себя в трех аспектах: как форма обратной связи с населением; средство противодействия правонарушениям; как критерий оценки оперативно-служебной деятельности ОВД наряду с такими показателями как раскрываемость (выявление) преступлений и пресечение административных правонарушений.

Несмотря на исторически сложившуюся и социально обусловленную необходимость учета общественного мнения потребителей (населения) как внешней оценки оказания правоохранительных и сервисных услуг в аспекте их социального назначения, начиная с 2017 года в системе ОВД Республики Беларусь наблюдается постепенный отказ от реализации функций изучения и формирования общественного мнения, что нашло практическое выражение в следующих управленческих решениях:

1) с сентября 2017 г. упразднен отдел мониторинга штаба МВД (приказ МВД от 15 сентября 2017 г. № 53), который отвечал за реализацию данного направления служебной деятельности;

Так, 2 февраля 2018 года принято Соглашение о сотрудничестве между МВД Республики Беларусь и научным учреждением «Институт социологии Национальной академии наук Беларуси» (далее — Соглашение), согласно которому изучением и анализом общественного мнения в деятельности ОВД занимается ГНУ «Институт социологии Национальной академии наук Беларуси». В Соглашении изложены его предмет, основные формы сотрудничества, организация сотрудничества и прочие условия. Там же определено, что формирование общественного мнения складывается из результатов социологических исследований, которые

отражают уровень доверия населения к системе управления ОВД и отражают уровень взаимодействия ОВД с населением [5]. В то же время проведенное лишь единожды (в июне 2018 г.) указанным научным учреждением социологическое исследование «Общественное мнение об эффективности работы ОВД Республики Беларусь на местном административно-территориальном уровне» (информационно-аналитическая записка от 6 августа 2018 года № 10/16353овд) представляет явно недостаточным. Это обусловлено интенсивностью, содержанием и направленностью развития социальных отношений, складывающихся применительно к правоохранительной сфере, а в особенности — с использованием глобальной компьютерной сети Интернет;

2) с ноября 2017 года признана утратившей силу Инструкция о порядке организации изучения общественного мнения о работе органов внутренних дел Республики Беларусь (приказ МВД от 15 ноября 2017 г. № 331);

3) в Инструкциях о порядке оценки эффективности оперативно-служебной деятельности ОВД, а с 2021 года — оценки главного управления внутренних дел Минского городского исполкома, управлений внутренних дел областных исполкомов данный критерий отсутствует. Представляется, что для объективной оценки деятельности ОВД необходим симбиоз ведомственных показателей и тех, которые формируются на основе вневедомственной (внешней) оценки, где главным «экспертом» выступает потребитель государственных услуг — граждане. Оценка только лишь по показателю «работа с обращениями граждан и юридических лиц» не компенсирует информационного потенциала общественного мнения.

В то же время анализ нормотворческой и правоприменительной практики за последние пять лет свидетельствует, что общественное мнение на общегосударственном уровне по-прежнему остается в числе приоритетных критериев, по которым будет и в дальнейшем оцениваться эффективность оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов в Республике Беларусь, а ОВД при реализации возложенных на них задач будут опираться на информационную и иную практическую помощь и поддержку социально активных граждан, учитывать критику недостатков.

Данный вывод следует как из курса, взятого Республикой Беларусь по реализации государственной правоохранительной политики и озвученной главой государства: «...Критерием

оценки работы контролеров и правоохранителей должно быть количество предложенных гражданами, населением, институтами гражданского общества и реализованных мер по предотвращению правонарушений» [6], так и принятых на Республиканском координационном совещании в 2020 году базовых критериев оценки эффективности деятельности правоохранительного органа [7]. В базовых критериях, в частности, указано, что систему оценки эффективности деятельности правоохранительного органа, помимо прочих перечисленных параметров составляют «обеспечение гласности (информационной открытости) в деятельности правоохранительного органа» (п. 2.9) и «уровень и динамика доверия населения к деятельности правоохранительного органа», которое определяется на основании ежегодного мониторинга (п. 11).

Кроме того, в данном документе закреплено, что оценка эффективности деятельности правоохранительного органа осуществляется в зависимости от ее содержания, цели, задач и достигнутых результатов. Причем «результаты» в понимании их в виде формально-количественного выражения указаны последним компонентом. Поэтому оценку и измерение содержания правоохранительной и сервисной деятельности ОВД (его различных служб) как системно-функционального образования следует осуществлять с применением методик, позволяющих определить уровень соответствия ее организации социальному назначению, а также способности и готовности в процессе своего функционирования решать возложенные государством задачи и удовлетворять объективные потребности общества.

Различные аспекты структуры и содержания общественного мнения (как изучения, так и формирования и использования) также проявляются в ходе реализации мероприятий по повышению уровня взаимного доверия и расширения партнерства между ОВД и государственными органами, общественными объединениями, гражданами, средствами массовой информации (выступления, своевременное реагирование на критику), мониторинга публикаций об ОВД, их сотрудниках и правоохранительной деятельности [8].

В этой связи перспективным представляется включение критерия «уровня и динамики доверия населения к деятельности органа внутренних дел» в Инструкцию о порядке оценки деятельности ГУВД, УВД (в качестве отдельного оценочного направления), что позволит:

— во-первых, повысить уровень объективности информационного обеспечения при выработке управленческих решений, их обоснованности за счет учета внешней оценки, которые будут приниматься не только на основании формально-цифровых показателей;

— во-вторых, обеспечить последовательность, преемственность и внедрение в управленческую практику ОВД указанного базового критерия, закрепленного на более высоком управленческом уровне.

Востребованность использования итогов изучения общественного мнения о деятельности ОВД продиктована рядом условий и факторов, как внешнего, так и внутриорганизационного характера. Следует не только замерять и анализировать параметры данной формы общественного сознания, но и практиковать внедрение его результатов в конкретные технологии управления на уровне руководящего состава ОВД. Крайне важно обеспечить сопоставление полученных результатов с аналогичными показателями соседних регионов, выявление причин расхождения в оценках деятельности служб и подразделений и, как следствие, поиск и выработку эффективных форм и методов устранения недостатков в работе. Не допустима механическая организация проведения социальных опросов населения.

В связи с этим необходимо обозначить несколько особенностей в использовании результатов изучения мнения населения на этом уровне: рассмотрению подлежит конкретный вопрос, проблемная ситуация, в качестве носителя информации используются субъекты (население), непосредственно включенные в проблемную ситуацию; изучение мнения населения реализуется при помощи специфических методик, позволяющих регистрировать и, главное, интерпретировать единичные эмпирические факты; принимаемые по результатам изучения общественного мнения решения должны быть адекватны управленческим ресурсам конкретного ОВД. Вышеуказанные особенности определяют специфические направления, формы и методы использования результатов изучения мнения населения о работе милиции [9, с. 75].

Очевидно, что в соответствии с реализацией *функции социального контроля* может быть принят комплекс организационно-управленческих решений, которые в общих чертах могут быть сведены к следующему: конкретизация претензий к деятельности определенных служб и сотрудников; изучение мнения потерпевших и обратившихся в ОВД с целью выявления

причин недовольства и претензий к сотрудникам милиции; изучение, анализ и критическое обобщение отказных и иных материалов; дополнительный контроль за деятельностью ОДС, участковых инспекторов милиции, подразделений ГАИ, подразделений по гражданству и миграции и др.; проверка учетно-регистрационной дисциплины в ОВД; проведение контрольных, инспекторских проверок служб, отдельных подразделений ОВД [10, с. 11—23].

Результаты изучения мнения населения целесообразно использовать в сравнительном анализе объективных и субъективных показателей с целью выявления латентной составляющей преступности, что позволяет на более качественном уровне оценить реальную картину оперативной обстановки. По уголовно наказуемым деяниям, получившим на основе изучения мнения граждан широкий общественный резонанс, следует принимать оперативные и действенные меры, направленные на предупреждение негативной реакции и предупреждение жалоб на «бездействие милиции». В процессе реализации *информативно-коммуникативной функции*, в частности, при подготовке и принятии управленческих решений актуально использование информации, получаемой на основе социологических опросов, которые могут проводиться субъектами различной принадлежности: как сотрудниками, входящими в систему МВД, так и независимыми социологическими структурами. Не следует пренебрегать традиционными, испытанными практикой формами работы: встречи в трудовых коллективах организаций в рамках информационно-пропагандистской работы, на массовых мероприятиях и собраниях, с преподавательским составом и учащимися учреждений образования, использование потенциала сети «Интернет» и мессенджеров.

С точки зрения реализации *директивной функции* на республиканском, региональном и местном уровнях использование результатов изучения мнения населения проявляется, как правило, в корректирующей форме. На основе его знания деятельность ОВД необходимо рассматривать с различных точек зрения, что способствует ее более адекватной оценке. Следствием такой оценки должно стать построение системы оптимального распределения человеческих и иных ресурсов ОВД, своевременного планирования специальных операций и мероприятий по локализации тех или иных негативных явлений противоправного характера. Одной из форм оценки деятельности милиции могла бы стать разработка рейтинговых таблиц

по различным службам и подразделениям, учитывающих, помимо объективных показателей служебной деятельности, и мнение населения [11, с. 9].

Подводя итог рассмотренной темы, можно сделать ряд выводов.

1. Общественное мнение представляет собой определенное выражение общественного сознания отдельных групп, социальных институтов или общества в целом по конкретному явлению, процессу, событию (проблемам) правового, социально-экономического или иного характера, проявляющееся в публичных оценках и характеризующее их наличное (скрытое) отношение к актуальным проблемам действительности.

Посредством массового сознания и выражения гражданской позиции обществом дается совокупная качественная оценка правоохранительной и сервисной (в части оказания иных услуг) деятельности ОВД по реализации высокого уровня защиты жизни, здоровья и имущества граждан, созданию условий для свободного и безопасного развития личности, а также по обеспечению законности и укреплению правопорядка. Общественное мнение, обладая значительным регулирующим потенциалом, во-первых, стимулирует проведение организационно-управленческих мероприятий по повышению качества выполнения возложенных на ОВД задач в процессе служебной деятельности личного состава, и, одновременно, с другой, — выступая элементом обратной связи, сигнализирует о наличии негативных тенденций в практике функционирования конкретных служб и подразделений.

2. Общественное мнение следует учитывать в качестве внешнего критерия оценки эффективности деятельности ОВД, который должен входить в понятие «эффективность работы» наряду с оценкой результатов деятельности, уровня и качества выполнения поставленных задач. Общественное мнение по вопросу эффективности деятельности имеет специфический объект — ОВД, специфику и предмет — состояние правопорядка, эффективность конкретного подразделения.

Проведенный анализ нормативного правового регулирования критериев и показателей оценки эффективности деятельности показал, что принятые в последние годы управленческие решения в направлении отказа от изучения и учета общественного мнения, исключение его из системы критериев оценки эффективности деятельности ОВД носят

недостаточно аргументированный характер. Общественное мнение по-прежнему остается в числе приоритетных критериев, по которым будет оцениваться и в дальнейшем эффективность деятельности правоохранительных органов, что обусловлено как требованиями главы государства, так и соответствием деятельности ОВД его целевому назначению, определяемому принципом верховенства права, объективными потребностями общества и законными интересами государства в обеспечении общественной безопасности и поддержании правопорядка.

3. В целях повышения объективности в оценке эффективности деятельности ОВД с позиции их соответствия подлинному содержанию правоохранительной деятельности и истинному социальному назначению дополнить ведомственные акты критерием следующего содержания: «уровень и динамика доверия населения к деятельности органа внутренних дел (на основании ежегодного мониторинга)».

Данное предложение позволит ориентироваться не только на параметры внутренней оценки (формально-количественные показатели внутреннего пользования), но и учитывать мнение потребителей правоохранительных и сервисных услуг (вневедомственная оценка), предоставляемых ОВД.

Кроме того, это устранил разрыв между нормативным закреплением данного критерия на уровне Решения республиканского координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией [7] и практикой его реального изучения, формирования, учета и применения в оценочной деятельности применительно к органам, учреждениям и подразделениям, входящим в систему МВД Республики Беларусь.

4. Следует проработать вопрос о возможности ежегодного изучения, формирования и представления в адрес МВД Республики Беларусь ГНУ «Институт социологии Национальной академии наук Беларуси» (в том числе на платной основе) результатов социологического мониторинга об оценке деятельности ОВД с учетом положений подписанного выше Соглашения.

В качестве альтернативного варианта можно рассмотреть вопрос (за счет перераспределения внутренних резервов) с учетом предыдущего опыта функционирования о возможности создания и организационно-методического обеспечения деятельности в структуре штаба МВД Республики Беларусь — отдела мониторинга.

Список источников

1. Звонарева А. Ю. Принятие управленческих решений в территориальных органах МВД России на региональном уровне на основе результатов изучения общественного мнения: дис. ... канд. соц. наук. М.: Акад. управления МВД России, 2016. 229 с.
2. Бурмистров В. О. Совершенствование деятельности ОВД на основе изучения общественного мнения. М.: Акад. МВД СССР, 1978. 117 с.
3. Возьмитель А. А. Формирование и изучение общественного мнения. М.: Знание, 1987. 61 с.
4. Пауков В. К. Общественное мнение в формировании позитивного имиджа правоохранительных органов: дис. ... канд. псих. наук. М., 2012. 141 с.
5. Соглашение о сотрудничестве между МВД Респ. Беларусь и гос. научным учреждением «Институт социологии Национальной академии наук Беларуси»: объявлено приказом МВД Респ. Беларусь от 2 февраля 2018 года № 35.
6. Лукашенко: пора искоренить «галочно-палочную» систему отчетности контролирующих и силовых органов. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-pora-iskorenit-galochno-palochnuju-sistemu-otchetnosti-kontrolirujuschih-i-silovyh-organov-281756-2017/> (дата обращения: 25.09.2022).
7. Базовые критерии оценки эффективности деятельности правоохранительного органа: решение республиканского координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией от 9 июля 2020 года № 21.
8. Стратегия совершенствования информационно-коммуникативной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск Министерства внутренних дел: приказ МВД Респ. Беларусь от 9 сентября 2019 года № 249.
9. Егорышев С. В. Общественное мнение в деятельности ОВД. Уфа: Уфимс. высш. шк. МВД России, 1996. 140 с.
10. Общественное мнение о работе милиции: мониторинг в системе МВД Республики Беларусь: метод. реком. / под общ. ред. В. В. Наумова. Минск, 2007. 82 с.
11. Ошеров М. С. Роль общественного мнения в борьбе с правонарушениями. Л.: Ленингр. орг. о-ва «Знание» РСФСР, 1988. 14 с.

References

1. Zvonareva A. Yu. Management decision-making in the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia at the regional level based on the results of a study of public opinion. Dissertation... candidate of social sciences. Moscow: Acad. Department of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2016. 229 p. (In Russ.)
2. Burmistrov V. O. Improving the activities of the Department of Internal Affairs based on the study of public

opinion. Moscow: Acad. Ministry of Internal Affairs of the USSR Publ., 1978. 117 p. (In Russ.)

3. Taker A. A. Formation and study of public opinion. Moscow: Knowledge Publ., 1987. 61 p. (In Russ.)

4. Spiders V. K. Public opinion in the formation of a positive image of law enforcement agencies. Dissertation... candidate of psychological sciences. Moscow, 2012. 141 p. (In Russ.)

5. Agreement on cooperation between the Ministry of Internal Affairs Resp. Belarus and state. scientific institution "Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Belarus": announced by order of the Ministry of Internal Affairs Resp. Belarus no. 35 of February 2, 2018. (In Russ.)

6. Lukashenka: it's time to eradicate the "tick-and-stick" reporting system of controlling and law enforcement agencies. URL: <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-pora-iskorenit-galochno-palochnuju-sistemu-otchetnosti-kontrolirujuschih-i-silovyh-organov-281756-2017/> (accessed 25.09.2022). (In Russ.)

7. Basic criteria for evaluating the effectiveness of a law enforcement agency: decision of the republican coordinating meeting on combating crime and corruption no. 21 of July 9, 2020. (In Russ.)

8. Strategy for improving the information and communication activities of the internal affairs bodies and internal troops of the Ministry of Internal Affairs: order of the Ministry of Internal Affairs Resp. Belarus no. 249 of September 9, 2019. (In Russ.)

9. Egoryshev S. V. Public opinion in the activities of the Department of Internal Affairs. Ufa: Ufims. higher school Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 1996. 140 p. (In Russ.)

10. Public opinion about the work of the police: monitoring in the system of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus: method. Recommend / total ed. by V. V. Naumov. Minsk, 2007. 82 p. (In Russ.)

11. Osherov M. S. The role of public opinion in the fight against offenses. Leningrad: Leningrad. org. Islands "Knowledge" of the RSFSR Publ., 1988. 14 p. (In Russ.)

Информация об авторе

О. В. Гиммельрейх — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author

O. V. Himmelreich — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 30.10.2022; одобрена после рецензирования 30.11.2022; принята к публикации 01.12.2022.

The article was submitted 30.10.2022; approved after reviewing 30.11.2022; accepted for publication 01.12.2022.