

На правах рукописи

Лысов Григорий Васильевич

**ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ
КАК ЭЛЕМЕНТ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ
В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук



Уфа 2008

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and lines, positioned in the bottom right corner of the page.

Работа выполнена в негосударственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия», на кафедре социально-гуманитарных наук.

- Научный руководитель:** доктор социологических наук,
профессор **Егорышев С.В.**
- Официальные оппоненты:** доктор философских наук,
профессор, заслуженный деятель
науки РФ **Зборовский Г.Е.**
- кандидат социологических наук
Гайфуллин А.Ю.
- Ведущая организация:** государственно образовательное
учреждение высшего
профессионального образования
**Академия управления
МВД России**

Защита состоится «18» февраля 2009 г. в 14 час. на заседании диссертационного совета Д.212.288.01 при Уфимском государственном авиационном техническом университете по адресу: 450000, г. Уфа, ул. Карла Маркса, 12, актовЫй зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Уфимского государственного авиационного технического университета.

Автореферат разослан «16» января 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Г.Ф.Кунгурцева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В теории социального управления является аксиомой положение о том, что эффективность управления в социальных организациях различных типов во многом определяется интенсивностью, полнотой и качеством циркулирующей в структуре управленческого процесса информации. Информационная насыщенность управленческой деятельности способствует не только принятию обоснованных управленческих решений, но и их успешной реализации. Объективно развивающиеся процессы информатизации общества закономерно затрагивают и такие специфические, некогда закрытые организации, как органы внутренних дел, которые в современных условиях не могут эффективно управляться, а следовательно, и решить возложенные на них социально значимые задачи борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, не опираясь на различные слои населения. В свою очередь, активная социальная поддержка невозможна без учета в работе органов внутренних дел общественного мнения, которое в последнее время становится неотъемлемым элементом обратной связи в управлении этими органами.

Современная практика свидетельствует, что органы внутренних дел все чаще обращаются к общественному мнению, не только изучая и в той или иной мере используя его в своей работе, но и формируя это мнение. Это важно, во-первых, в связи с проводимой реформой правоохранительных структур государства, направленной на повышение их управляемости, а через это и результативности всей работы этих структур. Во-вторых, учет общественного мнения в управлении органами внутренних дел важен в связи с необходимостью повышения их авторитета в обществе и социального престижа профессии защитника правопорядка.

Необходимость создания постоянно действующего механизма обратной связи в управлении органами внутренних дел, основу которого должен составить социологический мониторинг общественного мнения о состоянии криминогенной обстановки и эффективности борьбы с преступностью, требует специального глубокого изучения сложившейся практики управления органами внутренних дел на основе учета общественного мнения с целью выявления имеющихся в этой практике проблем и поиска путей их решения.

Степень разработанности проблемы. В силу своей актуальности феномену общественного мнения и его роли в практике социального управления и организации эффективного функционирования различных

социальных, правовых и политических институтов и организаций уделялось и в настоящее время уделяется очень большое внимание как в отечественной, так и в зарубежной обществоведческой литературе.

Начиная с Античности (Аристотель) ученых постоянно интересовал вопрос взаимосвязи и взаимного влияния власти, управления и общественного мнения. Позже особенно остро ставили и вопрос об учете настроений масс в государственном управлении Н.Макиавелли, Ж.-Ж.Руссо, Г.Гегель, Д.Солсбери.

Со вступлением человечества на капиталистический путь развития внимание к изучению общественного мнения как важнейшей предпосылки принятия эффективных управленческих решений в сфере бизнеса и политики становится постоянным. В конце XX в. как на Западе, так и в России общественное мнение изучается при помощи методов математической статистики. Но если на Западе внимание к феномену общественного мнения и его роли в социальном и политическом управлении в последующем только усиливалось, то в России такое постоянство отсутствовало.

Научное осмысление общественного мнения в нашей стране, если иметь в виду новейший период ее истории, начавшись в 20-е годы XX в., после кризиса отечественной социологии 30–50-х годов, было продолжено в середине 60-х годов. В это время широко развернулись социологические исследования, направленные на анализ духовных процессов, протекающих в обществе.

Результаты проведенных исследований дали обширный эмпирический материал для последующего развития теории, методологии и методики изучения общественного мнения, способствовали отработке технологий его использования в практике социального управления, в организации деятельности различных социальных институтов и организаций. Этим, в частности, отличались 80-е – первая половина 90-х годов XX в.

В результате на сегодняшний день исследована теория проблемы, описана природа и сущность феномена «общественное мнение», его структура и функции, стадии формирования и механизм функционирования (работы Е.В.Балацкого, А.А.Возмителя, Д.Ганчева, М.К.Горшкова, Б.А.Грушина, Б.З.Докторова, М.Я.Ковальзона, В.С.Коробейникова, Ю.А.Левады, Э.Ноэль-Нойман, М.Н.Руткевича, С.В.Туманова, П.Шампань и др.).

Достаточно подробно исследователями проведен анализ роли общественного мнения в механизме социального управления (Д.П.Гавра, В.Б.Житнев, И.Е.Красноусова, Ф.Х.Мухаметшин), в разработке и принятии управленческих решений, в оценке эффективности различных видов социальной деятельности, включая управление (публикации И.Ансаф-

фа, Е.М.Бабосова, Н.Г.Веселовой, В.Д.Голикова, В.Д.Граждана, М.Х.Мескона, Р.Т.Насибуллина, Л.Н.Суворова и др.). Большое методологическое значение для изучения рассматриваемой проблемы имеют работы исследователей, посвященные непосредственно сущности и особенностям социального управления, технологиям информационного обеспечения управленческой деятельности, включая механизм ее обратной связи. Это работы Ю.П.Авериша, С.А.Андреевой, Г.В.Атаманчука, В.Г.Афанасьева, М.Вебера, В.Р.Веснина, Н.Винера, Д.М.Гвишиани, Э.Гидденса, А.Ю.Гайфуллина, Т.М.Дридзе, М.Кастельса, М.М.Назарова, Е.И.Орлова, А.И.Пригожина, Н.Смелзера, Л.Г.Семеновской, Е.П.Тавокина и др.

Значительную методологическую нагрузку несут в себе публикации, посвященные управлению органами внутренних дел, организации их работы по различным функциональным направлениям. Здесь следует назвать труды М.В.Гончаровой, С.Ф.Зыбина, Л.М.Колодкина, А.П.Корнева, А.Е.Линкевича, Х.Х.Лойта, В.П.Сальникова, В.И.Федорова, Р.М.Янбухтина и др.

С конца 70-х годов XX в. интерес исследователей к проблеме места и роли общественного мнения в управлении различными видами социальных организаций начинает перемещаться в сторону правоохранительных органов, и прежде всего органов внутренних дел. Это было связано с активизацией этих правоохранительных структур в деле укрепления их взаимодействия с общественностью, ее привлечения к охране общественного порядка. В то же время в силу своей специфики данная проблематика разрабатывалась и продолжает разрабатываться преимущественно представителями ведомственных исследовательских коллективов (В.Л.Бурмистров, В.В.Варчук, В.Б.Гончаров, С.В.Егорышев, В.В.Кожеников, Ю.Ю.Комлев, В.Б.Коробов, В.В.Лапаева, Д.Д.Невирко, А.Н.Роша, С.А.Смигтюшенко).

Для этих исследований в последние годы складываются благоприятные условия, связанные с возрастающей открытостью в деятельности органов внутренних дел и других правоохранительных структур, с расширением их конструктивного взаимодействия с общественностью и институтами формирующегося в стране гражданского общества, с активизацией с середины 90-х годов XX в. прикладных социологических исследований сферы правоохранительной деятельности.

Необходимо также отметить работы, посвященные рассмотрению зарубежного опыта учета общественного мнения в организации работы органов охраны правопорядка (В.В.Бойченко, Е.Д.Емельянова, А.В.Козлова, Ю.В.Черячукин, И.Ч.Шушкевич).

Вместе с тем, несмотря на достаточно подробное изучение феномена общественного мнения, современных особенностей механизма его формирования, изучения и использования в практике социального управления, работ, освещающих взаимодействие общественного мнения с органами внутренних дел, все еще недостаточно. Особенно мало публикаций, отражающих механизм и направления применения результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел. Это ограничивает не только гносеологические, но и методические возможности управленческой деятельности, а значит, закономерно отражается на эффективности деятельности органов внутренних дел в условиях становления в современной России демократического, правового, информационного общества.

Выраженная познавательная и практическая потребность создания в управленческой деятельности органов внутренних дел постоянного механизма обратной связи, включающего общественное мнение, на фоне недостаточности научного осмысления этой проблемы определила к ней исследовательский интерес и выбор темы диссертации.

Объектом диссертационного исследования является механизм обратной связи в управлении органами внутренних дел.

Предметом исследования выступают роль, особенности и технологии использования общественного мнения как элемента обратной связи в управлении органами внутренних дел.

Цель исследования состоит в социологическом анализе состояния, особенностей и проблем практики использования результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

– осуществить теоретико-методологический анализ проблемы и уточнить основные характеристики современного состояния и особенности формирования общественного мнения об эффективности работы органов внутренних дел;

– рассмотреть место и роль общественного мнения в механизме обратной связи процесса управления органами внутренних дел, раскрыть особенности этого механизма;

– исследовать социальные факторы, детерминирующие общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, определить тенденции и противоречия этого влияния;

– проанализировать средства изучения и возможные направления использования общественного мнения в управлении органами внутренних дел.

Нормативно-правовую базу работы составили Конституция Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство, нормативно-правовые акты Министерства внутренних дел России, регулирующие управленческую деятельность органов внутренних дел, их работу по изучению и формированию общественного мнения, взаимодействие со средствами массовой информации, общественными организациями и населением.

Теоретико-методологическую основу диссертации составили теоретические идеи о роли общественного мнения в социальной жизни и в механизме социального управления, содержащиеся в трудах античных философов (Аристотель), либеральных мыслителей Нового времени (Н.Макнавелли, Ж.-Ж.Руссо), представителей немецкой классической философии (Г.Гегель, И.Кант), а также современных российских и зарубежных исследователей.

Были использованы методологические принципы и теоретические положения, содержащиеся в работах, посвященных социальному управлению в организациях различных типов, включая органы внутренних дел, а также выявлению роли прямой и обратной информации в механизме социального управления.

В методологическом плане исследование в силу своего междисциплинарного характера опиралось на принципы структурного функционализма (Г.Спенсер), положений теорий «эффективной власти» (М.Вебер, С.Липсет), «эффективного управления» (В.Г.Афанасьев, Н.Винер), общественного сознания (Б.А.Грушин, А.К.Уледов).

В диссертации применены принципы системности, сравнительного и междисциплинарного подходов, диалектики общего и особенного, а также факторного анализа.

Эмпирической базой для теоретических выводов и обобщений, сделанных в диссертации, стали результаты исследований, проведенных диссертантом совместно с сотрудниками Восточной экономико-юридической гуманитарной академии под руководством профессора С.В.Егорышева за период с 2002 по 2007 г., материалы статистики, а также текущего архива Министерства внутренних дел по Республике Башкортостан и УВД по г. Уфа.

Объем выборочной совокупности, формируемой по 5 квотным признакам (район проживания, возраст, пол, образование, профессия), ежегодно составлял 1500 единиц (жители г. Уфы). Кроме того, ежегодно опрашивались и сотрудники органов внутренних дел. Объем их выборочной совокупности, образованной по 4 квотным признакам (район службы, подразделение, стаж службы, категория аттестованного состава) ежегодно составлял 250–350 единиц.

Использованы опубликованные данные социологических опросов, проведенных коллективами ИСПИ РАН под руководством Г.В.Осипова и В.Н.Иванова, Московского государственного университета под руководством Е.Б.Шестовал, Аналитического центра под руководством Ю.А.Левады, Аналитического центра ВНИИ МВД России.

Научная новизна диссертационного исследования и положения, выносимые на защиту.

1. Выявлены и охарактеризованы такие способности общественного мнения о деятельности органов внутренних дел, как преобладание в содержании его оценок чувственно-эмоционального начала над рациональным; сравнительная быстрота формирования, связанная с повышенным интересом к объекту; недостаточный уровень компетентности образующих это мнение суждений; сильная прямая зависимость оценок работы органов внутренних дел от состояния криминогенной обстановки, а также от акцентов, расставляемых СМИ, слухов и домыслов; оценка работы сотрудников органов внутренних дел преимущественно с позиций норм нравственности, а не права и профессионализма; чрезмерно критическое, нередко негативное, отношение к правоохранительным органам и их сотрудникам.

2. Выделены и систематизированы факторы, детерминирующие общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, действие которых проявляется через следующие эмпирически фиксируемые показатели: уровень информированности о работе органов внутренних дел и понимания специфики этой работы; характер оценок общественным мнением деятельности органов внутренних дел и отдельных их сотрудников; уровень доверия органам внутренних дел в целом; наличие интереса к работе милиции; уровень правопослушного поведения, в том числе виктимологического; мера готовности граждан оказывать содействие органам внутренних дел в их работе; наличие системы социологического мониторинга общественного мнения; постоянное использование средств его формирования со стороны органов внутренних дел; мера использования результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел и при оценке эффективности их работы; количество и характер обращений граждан в органы внутренних дел, органы государственного и муниципального управления.

3. Обосновано, что, несмотря на нормативно-декларируемое требование систематического изучения и учета состояния общественного мнения в управлении органами внутренних дел всех уровней, а также использование содержащихся в общественном мнении оценок в качестве критерия эффективности деятельности органов внутренних дел и от-

дельных их сотрудников, нередко управленческие решения принимаются и реализуются без ориентации на мнение общественности, что снижает целостность, а следовательно, и эффективность обратной связи в управлении органами внутренних дел.

4. Аргументировано, что перспективными направлениями использования общественного мнения в управлении органами внутренних дел являются: оценка эффективности самой управленческой деятельности; социальный аудит органов внутренних дел в целом и оценка работы отдельных их сотрудников; работа с кадрами в органах внутренних дел; изучение факторов криминогенной обстановки; профилактика преступности; организация служебной деятельности коллективов сотрудников органов внутренних дел; взаимодействие с институтами гражданского общества и населением, организация правовой пропаганды и формирование компетентного общественного мнения о работе органов внутренних дел.

5. Доказано, что наибольшие резервы совершенствования механизма обратной связи в управлении органами внутренних дел связаны с проведением систематических и независимых социологических исследований состояния общественного мнения, организацией мониторинга обращений граждан в органы внутренних дел и учреждения государственного и муниципального управления, а также мониторинга материалов СМИ, с расширением контактов сотрудников органов внутренних дел с населением, с привлечением общественности к сотрудничеству с органами внутренних дел в охране правопорядка.

Теоретическая и практическая значимость диссертационной работы заключается в анализе особенностей и современного состояния механизма действия общественного мнения как элемента обратной связи в управлении органами внутренних дел. Теоретические положения и выводы, сделанные в работе, могут быть использованы в управленческой деятельности органов внутренних дел, в частности при разработке, принятии и оценке эффективности управленческих решений, в работе по изучению, формированию и использованию общественного мнения.

Значимость исследования определяется и тем, что оно вводит в научный оборот новую социологическую информацию, иллюстрирующую общее и особенное в работе региональных органов внутренних дел.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе, в ходе преподавания курсов социологии, социологии управления, социологии права, социологии общественного мнения, а также таких специальных курсов, как «Правоохранительные органы РФ», «Управление в органах внутренних дел», «Организация правоохранительной деятельности», в гражданских высших учебных заведениях и в вузах МВД России.

Апробация результатов диссертационной работы. Работа получила апробацию в 10 публикациях автора общим объемом 2,8 п. л., включая две статьи в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ для публикаций результатов диссертационных исследований. Основные положения и выводы диссертации докладывались на научно-практических конференциях, в числе которых: «Молодежь, образование, наука: Межвузовская научная конференция аспирантов и молодых ученых» (г. Уфа, март 2006 г.); «Молодежь, образование, наука: Межвузовская научная конференция аспирантов и молодых ученых» (г. Уфа, март 2007 г.); «Актуальные проблемы связей с общественностью муниципальной власти в период реформирования системы местного самоуправления: Всероссийская научно-практическая конференция» (г. Уфа, март 2008 г.).

Структура диссертации. Работа объемом 175 страниц состоит из введения, четырех разделов, заключения и списка использованной литературы, состоящего из 242 наименований.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследуемой проблемы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, формулируются ее цели и задачи, определяются теоретико-методологические и эмпирические основы диссертации, отражается ее научная новизна, теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об апробации полученных научных результатов.

В **первом разделе** диссертации «**Теоретико-методологические основы изучения роли общественного мнения как элемента обратной связи в практике социального управления**» раскрываются сложившиеся в современном общественном сознании подходы к пониманию сущности феномена «общественное мнение», к месту, занимаемому им в структуре общественного сознания, к специфике, основным характеристикам и особенностям изучения общественного мнения. Раскрываются также место, роль и значение общественного мнения в практике социального управления.

На фоне сохраняющихся у исследователей разночтений в понимании природы общественного мнения, механизмов его формирования и проявления в качестве важнейшего элемента обратной связи в управлении социальными объектами в обществоведческой литературе данный феномен рассматривается как:

– своеобразный способ существования общественного сознания в виде неофициального массового сознания социальных групп, различных

объединений людей, связанных общностью интересов, в которых фиксируется их отношение к событиям или явлениям общественной жизни (Д.Ганчев, С.Д.Ильянкова, В.Е.Кузьмин);

– составная часть общественного сознания, включающая в себя отношение людей к событиям и фактам социальной действительности, имеющим выраженный общественный интерес (А.И.Соловьев, В.Н.Цветков);

– коллективное суждение, в котором в форме оценки (одобрения или осуждения) выражается отношение к чему-либо на основе общего интереса и воли (С.Ф.Анисимов, Б.З.Докторов, Р.А.Сафаров, Ж.Т.Тощенко);

– это не только и не столько суждение о чем-то, это конкретно-исторический механизм связи суждений с действиями людей, механизм воплощения мнения на практике (М.Я.Ковальзон, Ю.Хабермас);

– это социальное явление, которое можно рассматривать в качестве специфической социальной системы (В.В.Варчук, Р.М.Янбухтин);

– совокупность оценок, в которую входят не только взгляды, поддерживающие правительственную точку зрения, но и позиции, не высказываемые людьми в силу либо их пассивности, либо оппозиционности, либо нежелания оказаться в изоляции (так называемая «спираль молчания» (Э.Нозль-Норман)).

В диссертации на основе обобщения имеющихся формулировок общественное мнение рассматривается как составная часть общественного сознания, проявляющаяся как в вербальной (словесной) форме в виде суждений, мнений, так и в поведенческой форме в виде действий, поступков. В общественном мнении проявляется также отношение людей, социальной общности, всего народа к тем или иным социальным явлениям, процессам и фактам, представляющим для них выраженный интерес.

Сила общественного мнения определяется его опорой именно на большинство, которое обычно называется термином «народное большинство» или понятием «мнение общества» (А.К.Уледов).

В силу того, что общественное мнение характеризуется такими универсальными и постоянно проявляющимися свойствами, как его внутренняя противоположность и несбалансированность, ситуативность, упрощенность, обобщенность и относительная устойчивость содержащихся в нем оценок, субъекты управления могут учитывать, а могут его и проигнорировать при принятии управленческих решений. Но в любом случае субъект управления непременно должен отреагировать на оценку, содержащуюся в общественном мнении, зафиксировать к нему свое отношение.

В связи с этим актуализируется вопрос о критерии, позволяющем считать общественное мнение и содержащиеся в нем оценки (ценностно-оценочные суждения) полезными для управления, то есть рассматривать это мнение в качестве элемента обратной связи. Таким критерием служит мера компетентности содержащихся в общественном мнении оценок, то есть общественное мнение должно быть компетентным, или «обогащенным» (Б.З.Докторов).

Возможность общественного мнения выступать элементом обратной связи в социальном управлении реализуется через функции общественного мнения (познавательная, коммуникативная, оценочная, рекомендательная, контрольная, директивная и регулятивная).

Если общественное мнение содержит в себе компетентную объективную оценку того или иного социального факта, явления или процесса, то оно в состоянии не только предложить субъекту управления способ решения волнующей проблемы, но и «потребовать» ее решения. Общественное мнение практически по любому значимому для себя вопросу занимает определенную позицию и стремится к тому, чтобы ей отвечала соответствующая деятельность органов, в компетенцию которых входит решение этого вопроса. Поэтому общественное мнение выступает в качестве ведущего критерия эффективности любого вида деятельности, имеющего ярко выраженную социальную направленность, а следовательно, и эффективности социального управления.

Проблема преступности и, соответственно, эффективности ее преодоления по причине своего сильного чувственно-эмоционального восприятия самыми широкими слоями общественности всегда являлась объектом общественного мнения и предметом его оценок. По данным наших исследований, сегодня криминальная угроза устойчиво занимает третье место в ряду двенадцати социальных угроз, вызывающих у респондентов особое чувство тревоги. На этом фоне организация эффективной правоохранительной деятельности невозможна без широкой поддержки всех слоев населения, без ориентации на мнение его различных категорий.

В силу особой социальной значимости задачи охраны правопорядка эффективность ее решения должна оцениваться не только количественными показателями (число зарегистрированных и процент раскрытых преступлений, и количество избранных преступников и правонарушителей), но и преимущественно по состоянию общественного мнения, по его оценкам криминогенной обстановки и эффективности работы органов охраны правопорядка, включая органы внутренних дел.

Поэтому общественное мнение не может не учитываться в управлении органами внутренних дел.

В совокупности всех своих функций общественное мнение относительно органов внутренних дел осуществляет: 1) реконструкцию текущей деятельности органов внутренних дел в глазах общественности; 2) выступает действенным каналом обратной связи в механизме управления органами внутренних дел; 3) повышение (в случае одобрения, удовлетворенности) или, наоборот, понижение (в случае недоверия и неодобрения) степени легитимности органов внутренних дел и результатов их работы; 4) правовую социализацию граждан, включающихся в правопослушную деятельность, в осуществление помощи органам внутренних дел и в общественную правоохранительную деятельность.

Во втором разделе диссертации **«Механизм обратной связи в управлении органами внутренних дел, его структура и особенности»** подчеркивается, что на протяжении ряда лет целью всех нововведений, направленных на повышение эффективности работы органов внутренних дел, была оптимизация их организационной структуры и управления деятельностью. Традиционно совершенствование управления органами внутренних дел связано с решением трех узловых проблем.

Первая проблема – информационное обеспечение, или информационная основа управления, ее характер, структура, объем и качество. Вторая проблема – профессиональный уровень управленческих кадров. И третья – характер соотношения в управленческой деятельности интересов системы МВД, ее структур, сотрудников и общества в целом.

Содержание этих проблем взаимосвязано, и их решение во многом определяется интенсивностью и характером информационного обмена между субъектом и объектом управления. Полнота и динамизм этого обмена, в свою очередь, зависят от коммуникационных каналов, используемых субъектом управления. А успешная коммуникация детерминруется наличием, интенсивностью и качеством обратной связи.

В диссертации под обратной связью понимается специально созданная система, обеспечивающая информационный поток от объекта управления к его субъекту через коммуникационные каналы для достижения баланса между целью управленческого воздействия и его результатом.

В практике управления органами внутренних дел в той или иной степени эффективности используются различные каналы обратной коммуникационной связи. К ним относятся: «телефоны доверия»; присмы граждан, проводимые руководителями городских и районных органов внутренних дел; письма, заявления и обращения граждан в органы внут-

ренных дел, в учреждения государственного и муниципального управления по вопросам работы милиции; встречи руководителей и рядовых сотрудников органов внутренних дел с гражданами по месту их работы и жительства; материалы СМИ, сети Интернет; информация, поступающая от общественных советов по соблюдению прав граждан в деятельности органов внутренних дел, а также от различных общественных организаций; прямые телефонные линии и социологические исследования, проводимые как ведомственными, так и независимыми социологическими службами.

Этот достаточно широкий набор элементов, образующих механизм обратной связи в управлении органами внутренних дел, позволяет не только получать конкретную информацию по направлениям деятельности органов внутренних дел, но и изучать общественное мнение, а также формировать компетентное позитивное общественное мнение об органах внутренних дел и эффективности их работы.

В силу своей значимости общественное мнение рассматривается в диссертации как основной элемент механизма обратной связи в управлении органами внутренних дел.

В то же время, как обосновывается в диссертации, несмотря на нормативно декларируемое требование систематического изучения и учета состояния общественного мнения в управлении органами внутренних дел всех уровней, а также использование содержащихся в общественном мнении оценок в качестве критерия эффективности деятельности органов внутренних дел и отдельных их сотрудников, нередко управленческие решения принимаются и реализуются без ориентации на мнение общественности, что снижает целостность, а следовательно, и эффективность обратной связи в управлении органами внутренних дел. В связи с этим в управлении органами внутренних дел продолжают сохраняться следующие противоречия:

1) между высоким уровнем социальной значимости решаемой органами внутренних дел совместно с другими правоохранительными структурами задачи борьбы с преступностью и обеспечения правопорядка и невысоким уровнем доверия к ним со стороны населения, преобладанием в общественном сознании критического отношения к защитникам правопорядка;

2) между имеющимися у органов внутренних дел объективными возможностями, способствующими росту их авторитета в обществе, и сложившейся практикой их использования. Так, несмотря на наличие в структуре органов внутренних дел специальных подразделений сотрудников, в функциональные обязанности которых входят связи с общест-

вешностью, ими не в полной мере используются возможности социальной рекламы, средств массовой информации, включая ведомственные издания, специальные тематические акции и мероприятия, с тем, чтобы сократить дистанцию с населением;

3) противоречие между потребностями в определенной рамках закона и здравым смыслом открытости, или прозрачности, тех или иных сторон деятельности органов внутренних дел и еще имеющей место политикой «чрезмерной секретности», делающей в целом ряде случаев недоступными для широкой общественности не только конкретные результаты работы органов охраны правопорядка, но и примеры профессионального и высоконравственного, нередко героического, поведения их сотрудников.

В диссертации анализируются меры, принимаемые МВД России, руководителями управлений органов внутренних дел субъектов Федерации по минимизации и разрешению этих противоречий. Эти меры включают в себя нормативные, социально-экономические, организационно-технические направления деятельности. Проведенный на основе статистической и социологической информации анализ предпринимаемых мер позволил констатировать, что среди коммуникационных каналов обратной связи в управлении органами внутренних дел, работа с которыми сосредоточена в штабах этих органов, с каждым годом все больше возрастают роль и значение специально организованных социологических исследований состояния общественного мнения населения, а в целом ряде случаев и сотрудников, о криминогенной обстановке и эффективности работы органов внутренних дел. В результате социологическая информация все в большем объеме используется в ходе выработки и принятия управленческих решений.

В то же время в ходе проведенного исследования установлено, что несмотря на ежегодно проводимый с 1992 г. органами внутренних дел мониторинг общественного мнения, его результаты не стали еще постоянно действующим компонентом обратной связи в управлении органами внутренних дел. Нет сегодня в управленческой практике органов внутренних дел сложившейся системы мониторинга и других источников общественного мнения, то есть не используются в одинаковой мере интенсивно все каналы обратной связи. Это так или иначе сужает информационный фон принятия эффективных управленческих решений, ограничивает возможности аналитической работы штабов и кадровых служб, снижает активность органов внутренних дел по формированию позитивного компетентного общественного мнения.

В третьем разделе диссертации «**Общественное мнение в механизме обратной связи в управлении органами внутренних дел: факторы и особенности**» отмечается, что общественное мнение как элемент обратной связи в управлении органами внутренних дел имеет свои особенности и детерминируется действием целого ряда различных факторов, которые и определяют специфику проявления общественного мнения и особенности его использования в управлении. Поэтому знание и учет факторов, так или иначе влияющих на общественное мнение, необходимы для эффективного управления деятельностью органов внутренних дел.

В диссертации выделены и систематизированы факторы, детерминирующие общественное мнение о деятельности органов внутренних дел, которые сведены в четыре основные группы: 1 – факторы информированности, знаний, отношений, ориентаций и интереса; 2 – факторы оценки, удовлетворенности, доверия, готовности к содействию; 3 – факторы характера участия и поддержки, стремления и влияния; 4 – факторы криминогенной обстановки.

Предложенная классификация факторов и их анализ с использованием социологических данных, полученных за 2002–2007 гг., позволили определить и описать следующие эмпирически фиксируемые показатели эффективного взаимодействия органов внутренних дел и общественного мнения (на примере Республики Башкортостан): уровень информированности о работе органов внутренних дел и понимания специфики этой работы; характер оценок общественным мнением деятельности органов внутренних дел и отдельных их сотрудников; уровень доверия органам внутренних дел в целом; наличие интереса к работе милиции; уровень правопослушного поведения, в том числе и виктимологического; мера готовности различных категорий граждан оказывать содействие органам внутренних дел в их работе; наличие системы социологического мониторинга общественного мнения; постоянное использование средств его формирования, включая специальные передачи, выпуски, рубрики СМИ со стороны органов внутренних дел; мера использования результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел и при оценке эффективности их работы; количество и характер обращений граждан в органы внутренних дел, органы государственного и муниципального управления, оперативность и результативность реагирования на эти обращения.

Проведенный на основе предложенных показателей анализ места и роли общественного мнения в управлении органами внутренних дел позволил установить, что в последние годы органы внутренних дел существенно расширили информационное поле своей профессиональной деятельности, стали более открытыми, ведут работу по формированию

собственного позитивного образа и общественного мнения. В результате несколько вырос уровень информированности граждан по вопросам права и правоохранительной деятельности, доверия к органам внутренних дел и удовлетворенности их работой. Так, если в 2003 г. в той или иной мере осведомленными о работе органов внутренних дел г. Уфы были 45,8 % опрошенных, то в 2007 г. – 50,2 %. О состоянии преступности в г. Уфе были осведомлены (полностью или отчасти) в 2003 г. – 48,1 % респондентов, а в 2007 г. – 52,2 % опрошенных.

Рост осведомленности влечет повышение уровня удовлетворенности результатами работы органов внутренних дел. Так, если в 2003 г. в основном удовлетворительно эту работу оценивали 28,7 % респондентов, а в 2005 г. – 49,2 %, то в 2007 г. – 54,4 % опрошенных. Удовлетворенность отражается на доверии населения органам внутренних дел. В 2002 г. доверие им выражали 39,4 % опрошенных, в 2005 г. – 32,4 %, в 2007 г. – 46,1 % респондентов.

Произошли позитивные изменения в содержании и направленности действия и других факторов, детерминирующих состояние общественного мнения и характер содержащихся в нем оценок эффективности работы органов внутренних дел. Поэтому в настоящее время можно говорить о тенденции образования благоприятных условий для повышения уровня компетентности общественного мнения в сфере правоохранительной деятельности, что расширяет его возможности как канала обратной связи, а следовательно, объективно способствует совершенствованию управленческой деятельности в правоохранительной сфере. В то же время необходимо учитывать региональную и местную специфику общественного мнения, оценки которого могут заметно отличаться от средних показателей по стране в целом.

Анализ факторов, детерминирующих содержание и направленность действия общественного мнения как элемента обратной связи в управлении органами внутренних дел, позволяет говорить о противоречивости и разнонаправленности влияния этих факторов, что связано с недостаточной зрелостью ряда из них. Здесь речь идет о сохраняющемся среднем, а в ряде случаев низком уровне информированности населения о конкретных результатах правоохранительной деятельности в стране в целом и в отдельных ее регионах, о практическом отсутствии виктимологической грамотности населения, о лишь декларируемой значимости общественного мнения при оценке эффективности их работы, о недостаточном его использовании в кадровой работе, при организации деятельности служебных коллективов и отдельных сотрудников органов внутренних дел.

Органы внутренних дел серьезно недорабатывают в деле формирования компетентного мнения населения о своей работе, о состоянии преступности на обслуживаемой ими территории. Не прибавляют позитива в оценку общественным мнением органов внутренних дел недостатки в их работе, факты нарушений законности, служебной дисциплины и служебной этики.

Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел характеризуется следующими особенностями; высокая динамика формирования и распространения; сильная эмоциональность; выраженное влияние на массовое сознание и общественные настроения; сохраняющаяся некомпетентность; неустойчивость и подверженность сильному влиянию слухов и стереотипов общественного сознания; чрезмерная критичность имеющихся и возникающих оценок; появление суждений и оценок вне учета места и времени событий и фактов, вызвавших эти суждения; консервативность; формируемость оценок одного явления или социального факта через другие социальные явления и факты (например, оценка работы органов внутренних дел через оценки уровня преступности, совершенства и соблюдения законов); выраженная противоречивость, разнородность в зависимости от характера субъекта (например, регионального социума).

Учет этих особенностей необходим при обращении к общественному мнению в практике управления органами внутренних дел.

В четвертом разделе диссертации «**Направления использования результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел**» отмечается, что использование результатов изучения общественного мнения в управлении органами внутренних дел, как и в любой другой сфере деятельности, определяется практической значимостью, качеством и оперативностью получения этих результатов и измеряется тем, насколько они способствуют совершенствованию управления различными сторонами работы подразделений органов внутренних дел в соответствии с современными требованиями. При этом подчеркивается, что в механизме обратной связи в управлении органами внутренних дел социологические исследования представляют собой существенный, но не единственный источник информации о состоянии и направленности общественного мнения. Ценность социологической информации усилится в сочетании и сопоставлении со статистической и другими видами данных, полученных по различным каналам обратной связи. Практика управления органами внутренних дел знает различные формы внедрения результатов научных исследований, включая социологические опросы. В их числе ознакомление заинтересованных

лиц с полученными результатами; публикация итогов исследований в печати и трансляция их другими средствами массовой информации; проведение семинаров, конференций, встреч с населением по месту жительства и в трудовых коллективах, занятий в системе служебной подготовки с личным составом. Сюда же относится составление аналитических справок, обзоров, научных отчетов, практических рекомендаций и методик.

Эта информационно-аналитическая работа, включающая изучение и анализ общественного мнения как населения, так и самих сотрудников о различных сторонах деятельности органов внутренних дел, разработка на этой основе управленческих решений, обеспечение их выполнения и оценка эффективности возложены на штабы и определяются «Типовым положением о штабе управления (отдела) внутренних дел города (района)» и приказами Министерства внутренних дел РФ.

В диссертации рассматриваются следующие направления использования общественного мнения в управлении органами внутренних дел: информационно-аналитическое обеспечение принимаемых управленческих решений; организация работы конкретных подразделений и сотрудников; оценка эффективности этой работы в целом и по направлениям деятельности, включая управление; социальный аудит органов внутренних дел; работа с кадрами; изучение факторов криминогенной обстановки и уровня латентной преступности; профилактика преступлений и правонарушений; организация взаимодействия с институтами гражданского общества и населением; проведение правовой пропаганды, включая виктимологическую подготовку граждан; формирование компетентного общественного мнения о работе органов внутренних дел и позитивного имиджа этого социально-правового института.

В содержании раздела обосновывается мысль о том, что механизм обратной связи в управленческой деятельности органов внутренних дел должен реализовываться не только, как это показывает практика, в период проведения массовых тематических мероприятий, например акции «Здравствуйте, я Ваш участковый уполномоченный милиции», но и в повседневной работе всех подразделений, в первую очередь управленческих и тех, сотрудники которых в силу специфики своей службы постоянно взаимодействуют с населением (патрульно-постовая служба, дорожно-патрульная служба, служба предупреждений правонарушений несовершеннолетними и др.).

К сожалению, как показали результаты социологического опроса жителей Республики Башкортостан, в 2007 г. уровень взаимодействия органов внутренних дел и населения 45,0 % опрошенных оценили как

«средний», а «низким» его посчитали 32,7 % респондентов. Наряду с этим, практически треть опрошенных сотрудников органов внутренних дел (в 2006 г. – 30,7 % и в 2007 г. – 33,1 %) ответили, что нуждаются в подобном взаимодействии.

Проведенный социологический анализ практики функционирования механизма обратной связи в управлении органами управления внутренних дел позволил сделать вывод о том, что в настоящее время основные элементы этого механизма сформированы и функционируют, а получаемая по каналам обратной связи информация в том или ином объеме составляет основу принимаемых управленческих решений. Вместе с тем в диссертации доказывается, что наибольшие резервы совершенствования механизма обратной связи в управлении органами внутренних дел связаны с проведением штабами органов внутренних дел совместно с независимыми социологическими службами мониторинга общественного мнения населения о состоянии криминогенной обстановки и эффективности работы подразделений и сотрудников органов внутренних дел, а также оценок самих сотрудников своей работы и тех проблем, которые перед ними стоят. Необходимо также мониторинг обращений граждан в учреждения государственного и муниципального управления, СМИ, надзорные инстанции и непосредственно в сами органы внутренних дел, касающихся их работы. Не стал повсеместной практикой и мониторинг материалов средств массовой информации, освещающих работу правоохранительных органов.

Значительные резервы улучшения обратной связи в управлении органами внутренних дел могут быть реализованы в процессе их взаимодействия с институтами гражданского общества и населением. Подобное взаимодействие, основанное на участии граждан в охране правопорядка, будет способствовать не только росту правовой культуры в обществе и сокращению дистанции между милицией и общественностью, но и позволит создать систему социального аудита (социального контроля) деятельности органов внутренних дел.

В заключении диссертации подведены итоги проведенного исследования, сформулированы общие выводы и практические рекомендации, направленные на совершенствование механизма обратной связи в управлении органами внутренних дел.

В целях повышения значимости общественного мнения в механизме обратной связи в управлении органами внутренних дел необходимо учитывать, что это мнение имеет свою специфику, определяемую прежде всего особенностями его объекта, в качестве которого выступает криминогенная обстановка и органы внутренних дел.

Важно не только сформировать практику учета общественного мнения в ходе принятия управленческих решений, но и социологическими методами изучать результативность выполнения этих решений, меру их влияния на общественное мнение. Необходимо, чтобы разовые или периодические социологические опросы переросли в социологический мониторинг общественного мнения как различных категорий населения, так и самих сотрудников органов внутренних дел.

Не менее важно активировать и другие каналы обратной связи, имеющиеся в распоряжении органов внутренних дел.

Следует усовершенствовать не только механизм изучения общественного мнения и практику его использования в управлении органами внутренних дел, но и механизм формирования компетентного позитивного общественного мнения о работе органов внутренних дел и одновременно чувства неприятия любых форм социальной девиации в общественном сознании. Здесь большую роль могут сыграть социальная реклама, выпуск в свет специальных тематических теле- и радиопередач и публикации в периодических изданиях. Нужны публикации не столько информационного, сколько информационно-аналитического характера. На смену информационному, во многом иллюзорному, образу преступности и милиции, сформированному в общественном сознании средствами массовой информации, должно прийти представление, основанное на достоверной информации.

Учет общественного мнения в управлении органами внутренних дел по этим и другим направлениям их работы усилит социальную направленность деятельности органов внутренних дел, повысит значимость функций, связанных с социальным обслуживанием населения.

Результаты диссертационной работы отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в рецензируемых журналах и изданиях в соответствии с требованиями ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Лысов, Г.В. Общественное мнение о проблемах взаимоотношений органов внутренних дел и населения / Г.В.Лысов, С.В.Егорышев // Социально-гуманитарные знания. – М., 2007. – № 8. – С. 222–234.

2. Лысов, Г.В. Социальные проблемы формирования кадрового потенциала органов внутренних дел / Г.В.Лысов, А.Е.Линкевич // Социально-гуманитарные знания. – М., 2008. – № 7. – С. 241–246.

Другие публикации

3. Лысов, Г.В. Социальная составляющая кадрового потенциала органов внутренних дел / Г.В.Лысов, С.В.Егорышев // Молодежь, образование, наука: Материалы межвузовской научной конференции аспирантов и молодых ученых (март 2006 г.) – Уфа: Восточный университет, 2006. – С. 124–129.

4. Лысов, Г.В. Общественное мнение о деятельности органов внутренних дел / Г.В.Лысов, Н.В.Воронкова // Грани познания: Сборник трудов молодых ученых. – Уфа: Восточный университет, 2006. – № 9. – С. 77–87.

5. Лысов, Г.В. Социальные аспекты кадровой политики в органах внутренних дел и принципы ее реализации / Г.В.Лысов // Юридическая ответственность: проблемы теории и практики: Сборник статей. – Уфа: Восточный университет, 2006. – С. 105–112.

6. Лысов, Г.В. Оценка сотрудниками уфимской милиции содержания и результатов своей работы / Г.В.Лысов, С.В.Егорышев // Вестник ВЭГУ: Научный журнал. – 2006. – № 27/28. – (Юриспруденция). – С. 37–44.

7. Лысов, Г.В. Понимание природы социальной коммуникации в информационных концепциях развития / Г.В.Лысов, Е.А.Коркешко // Молодежь, образование, наука: Материалы межвузовской научной конференции аспирантов и молодых ученых (март 2007 г.). – Уфа: Восточный университет, 2007. – С. 158–161.

8. Лысов, Г.В. Проблемы формирования общественного мнения в отношении к структурам публичной власти / Г.В.Лысов, Н.Ю.Маринчак // Молодежь, образование, наука: Материалы межвузовской научной конференции аспирантов и молодых ученых (март 2007 г.) – Уфа: Восточный университет, 2007. – С. 162–166.

9. Лысов, Г.В. Общественное мнение как фактор воздействия на деятельность органов публичной власти / Г.В.Лысов, Н.Ю.Маринчак // Грани познания: Сборник трудов молодых ученых. – Уфа: Восточный университет, 2007. – № 11. – С. 76–82.

10. Лысов, Г.В. Что думают сотрудники уфимской милиции о своей работе / Г.В.Лысов // Развитие современной России и Башкортостана: социально-экономические и политические факторы: Сборник научных статей. – Уфа: БАГСУ, 2007. – С. 115–122.

Лысов Григорий Васильевич

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ
КАК ЭЛЕМЕНТ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ
В УПРАВЛЕНИИ ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Подписано к печати 30.12.2008 г. Формат 60×84 ¹/₁₆.

Гарнитура «Таймс». Бумага писчая. Отпечатано на ризографе.

Уч.-изд. л. 1,5. Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ № 578. Цена договорная.

Издательство «Восточный университет»

Восточной экономико-юридической гуманитарной академии (Академии ВЭГУ).

Типография издательства «Восточный университет»

450105, г. Уфа, ул. М.Рыльского, 9/1