

УДК 316.6:343.85 (470.57)

С.В. Егорышев, Н.В. Егорышева

ОТРАЖЕНИЕ СОСТОЯНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ НА ПОКАЗАТЕЛЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

В связи с переходом правоохранительных органов страны к социально ориентированной модели организации и функционирования обосновывается необходимость оценки эффективности правоохранительной деятельности по социальным критериям и показателям. Обращение к необходимости измерения социальной эффективности правоохранительной деятельности обусловлено и тем, что субъекты ее осуществляющие (правоохранительные органы) решают задачи, не только связанные с противодействием, профилактикой преступности, обеспечением правопорядка, но и задачи более широкой социальной направленности. Это защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности и обеспечение общественной безопасности. Следовательно, система ведомственной оценки результатов работы правоохранительных органов вполне справедливо дополнена критериями и показателями вневедомственной оценки, содержащейся, как правило, в общественном мнении. Тем не менее, по мнению авторов, имеющихся на сегодняшний день, критериев и показателей, позволяющих полнее оценить социальную эффективность правоохраны, недостаточно и их необходимо разрабатывать. В качестве иллюстрации показывается влияние состояния преступности в Республике Башкортостан на показатели социальной эффективности правоохраны в регионе. Это влияние подчеркивает значимость оценки эффективности правоохранительной деятельности по социальным критериям и показателям. Что же касается критериев и показателей ведомственной статистической оценки, то и в них необходимо выделять потенциал социальной эффективности.

Ключевые слова: *состояние преступности, правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, социальная эффективность, критерии, показатели эффективности, социологический мониторинг.*

В современных условиях цивилизационного демократического развития российского государства правоохранительные органы закономерно переходят от авторитарной модели своей организации и функционирования к социально ориентированной модели. Этот переход в развитых западных странах начался еще в 60-е годы XX века и означал придание работе правоохранительных, прежде всего полицейских структур более выраженной социальной направленности, ориентации на служение обществу, на социальное обслуживание населения в правоохранительной сфере.

Осуществляемая сегодня реформа системы МВД России среди целого ряда решаемых задач, направленных на существенное повышение эффективности правоохраны, предусматривает меры по формированию социально ориентиро-

© Егорышев С.В., Егорышева Н.В., 2016

Егорышев Сергей Васильевич – д-р социол. наук, профессор, проректор ЧОУ ВО «Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия», e-mail: nauka@vegu.ru.

Егорышева Нина Владимировна – канд. полит. наук, доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт МВД России», e-mail: egorysheva@mail.ru.

ванной модели российской полиции. Это нашло конкретное отражение в принятом в ходе реформы в 2011 году Федеральном законе «О полиции» [1].

Увеличение объема функций социального обслуживания населения в правоохранительной сфере в общем функциональном наборе правоохранительных органов, расширение практики их взаимодействия с населением и привлечения граждан к непосредственному участию в охране общественного порядка [2] актуализируют вопрос о социальной эффективности работы каждого из субъектов правоохраны и правоохранительной деятельности в целом.

Постановка вопроса о социальной эффективности в рамках общей эффективности работы правоохранительных органов напрашивалась давно, когда сначала специалисты-исследователи, а потом политики и сами руководители, прежде всего МВД России, стали говорить о необходимости оценивать результаты работы ведомств не только по количественным показателям (например, проценты зарегистрированных или раскрытых преступлений, возбужденных, направленных в суд, приостановленных уголовных дел и т.п.), но и по качественным показателям, таким как удовлетворенность состоянием правопорядка, удовлетворенность работой органов правоохраны в целом и конкретными ее направлениями, например профилактикой преступности, доверие органам охраны правопорядка и некоторым другим.

Практическое свое воплощение решение этого вопроса начало приобретать в начале 90-х годов прошлого века, когда, например, органы внутренних дел стали в большей мере учитывать в своей работе общественное мнение и на его основе оценивать свою работу.

Этому способствовали приказы МВД России «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» от 22 августа 1992 года № 295; «О мерах по повышению эффективности управленческой деятельности в органах внутренних дел» от 14 ноября 1995 года № 433; «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации» от 30 декабря 2007 года № 314.

С этого же времени в системе МВД страны сначала силами ведомственных исследовательских коллективов, а потом с привлечением ведущих социологических служб стали проводиться мониторинговые социологические исследования состояния общественного мнения, характеристики которого рассматривались в качестве показателей теперь уже не только общей, но и социальной эффективности деятельности органов внутренних дел. Частично эти показатели были включены в систему действующих сегодня оценочных критериев и показателей, утвержденных Приказом МВД России «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 31 декабря 2013 года № 1040. В этом приказе акцент сделан на эффективности деятельности территориальных подразделе-

ний МВД по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности граждан и обеспечении общественной безопасности.

Оценка осуществляется по 43 показателям, составляющим три группы – показатели ведомственной и вневедомственной оценки, а также показатели оценки условий функционирования территориальных органов внутренних дел.

Большая часть этих показателей отражает в себе статистическую информацию, но есть и показатели, характеризующиеся социологическими данными. Как статистические, так и социологические показатели в той или иной мере позволяют определять социальную эффективность правоохранительной деятельности. Но больший потенциал в этом отношении содержат социологические показатели, которые на практике используются в ограниченном количестве и не всегда.

В связи с этим все большую актуальность приобретает задача выявления и систематизации новых критериев и показателей социальной эффективности правоохранительной деятельности.

В качестве таких критериев, позволяющих в совокупности со статистикой определить состояние правопорядка на различных уровнях организации общества, можно использовать «социально терпимый уровень преступности» и «социально одобряемый уровень правопорядка». Эти критерии предполагают соответствующие наборы показателей, значение которых можно определить только социологическими методами. Статистические данные, отражающие состояние преступности и результаты правоохраны, охарактеризовать указанные критерии полностью не позволяют. Но статистические показатели состояния преступности и результативности правоохранительной деятельности позволяют понять причины изменений значений показателей социологических.

Опираясь на результаты социологического мониторинга состояния общественного мнения о криминогенной обстановке и эффективности работы правоохранительных органов в Республике Башкортостан, проведенного авторами статьи в 2014–2015 годах ($N = 1200$ респондентов ежегодно), рассмотрим влияние изменений криминогенной обстановки, фиксируемых статистическими показателями, на показатели социальной эффективности правоохранительной деятельности.

Криминогенная обстановка в стране продолжает оставаться сложной. Так, по данным МВД России, в 2015 году было зарегистрировано 2 388 476 преступлений, что на 8,6 % больше, нежели в 2014 году [3, с. 4]. Но это зарегистрированная преступность, которая не учитывает латентные, незаявленные и просто незарегистрированные ее формы. Например, в 2014 году только органами внутренних дел было рассмотрено 29,28 млн заявлений о преступлениях, происшествиях, об административных правонарушениях, а зарегистрировано было только 2166,4 преступлений, уголовных же дел в 2014 году было возбуждено 1728,6 тыс. [4].

Рост регистрируемых преступлений в 2015 году имел место в 75 субъектах Российской Федерации, а снижение – только в 8 субъектах. Например, в Республике Башкортостан этот рост по сравнению с 2014 годом составил 33,6 % [3, с. 8]. Соответственно в регионе на 70,3 % выросли темпы прироста числа нераскрытых преступлений и на 2,1 % снизилось число выявленных лиц, совершивших преступления.

Заметный рост преступности, связанный с различными причинами социально-экономического характера, среди которых прежде всего следует назвать экономический кризис, сокращение численности органов внутренних дел и амнистию в честь 70-летия Великой Победы, закономерно отразился на значении показателей социальной эффективности работы правоохранительных органов.

Так, снизилось число респондентов, ощущающих себя в безопасности от возможных преступных посягательств с 69,5 % в 2014 году до 58,2 % в 2015 году. Соответственно возросло количество тех опрошенных, у которых ощущение опасности стало проявляться сильнее, с 23,1 % в 2014 году до 31,1 % в 2015 году. Среди опрошенных в 2015 году жителей г. Уфы – столицы региона – 26,2 % ответили, что в городе жить за последние два года стало опаснее. В 2014 году подобную оценку высказали 17,6 % респондентов.

Разумеется, респонденты понимают, что их безопасность зависит от целого ряда условий и обстоятельств, но и от правоохранительных органов тоже. Поэтому в 2014 году 80,0 % из них, а в 2015 году – 74,7 % в случае криминальной угрозы готовы были обратиться за помощью в правоохранительные структуры. Вместе с тем только 35,7 % опрошенных в 2014 году жителей Республики Башкортостан и 29,8 % в 2015 году связывали состояние своей защищенности от возможных преступных посягательств с правоохранительными органами.

Таким образом, можно констатировать, что в общественном сознании жителей республики присутствует мнение о неспособности правоохранительных структур обеспечить им ожидаемую безопасность.

Подобные оценки имеют региональные различия, при этом часто заметные. Отличаются они и от общероссийских данных. Так, например, по данным аналитического центра Юрия Левады 55 % опрошенных россиян отметили, что полиция не способна обеспечить им защиту, иначе считали 32 % респондентов [5, с. 5]. Исследования фиксируют различия в оценках роли тех или иных субъектов правоохранительной деятельности по обеспечению защищенности граждан от возможных преступных посягательств. Так, по результатам опросов, проведенных на федеральном уровне в 2012 и 2014 годах, к таким субъектам соответственно были отнесены: прокуратура – 7 и 12 %, судебные инстанции – 6 и 11 %, частные охранные структуры – 3 и 2 %, добровольные народные дружины – 1 и 2 % [6, с. 23; 7, с. 5].

Эти различия определяются мерой компетентности общественного мнения и спецификой выполняемых субъектами правоохраны функций.

Уровень тревожности, вызванной криминальной угрозой и присутствующей в общественном сознании, а также мера ощущения людьми своей

защищенности со стороны правоохранительных органов являются важнейшими показателями социальной эффективности правоохранительной деятельности и этими показателями необходимо дополнить систему показателей, используемых в оценке работы правоохранительных структур.

Осложнение криминогенной обстановки в 2015 году в Республике Башкортостан отразилось и на состоянии таких показателей, как характер удовлетворенности населением региона состоянием правопорядка и результатами работы органов его обеспечивающих. Этот уровень снизился с 66,0 % в 2014 году до 57,8 % в 2015 году. И если в 2014 году число респондентов, оценивающих состояние правопорядка в республике как в целом неудовлетворительное, составляло 23,5 %, то в 2015 году их стало 28,1 %.

Если говорить о значениях показателя «удовлетворенность работой правоохранительных органов», который, в свою очередь, характеризует такой критерий социальной эффективности, как «социально одобряемый уровень правоохраны», то в 2015 году он составил 57,1 %, что на 7,6 % ниже уровня 2014 года (64,7 %). Соответственно на 5,6 % выросло число респондентов, неудовлетворенных работой правоохранительных органов региона (в 2014 году – 20,7 %, в 2015 году – 26,3 %).

Значение показателя «удовлетворенность работой правоохранительных органов» тоже имеет различия в зависимости от территории, где этот показатель измеряется, а также от того правоохранительного органа, к которому этот показатель относится. Но сравнение этого показателя по субъектам правоохраны и территориям, на которых функционируют правоохранительные органы затруднено. Основная трудность связана с тем, что в ежегодных, начиная с 2009 года, публикациях результатов изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, проводимого по заказу МВД России рядом таких известных в стране социологических служб, как «Фонд “Общественное мнение”», Левада-Центр, ВЦИОМ, Группа «РОМИР», вместо показателя «удовлетворенность» замеры состояния общественного мнения делаются по показателю «мера эффективности работы» правоохранительных органов и, в первую очередь, органов внутренних дел [5–7].

Но это не однозначные показатели. Показатель «мера эффективности работы» содержит в себе оценку деятельности правоохранительных органов в зависимости от того, насколько полно или неполно они реализуют или реализовали стоящие перед ними цели и решали вытекающие из этих целей задачи. Каждый правоохранительный орган преследует общие цели правоохраны в стране, а также цели, определяемые его спецификой и возможностями. Поэтому, оценивая эффективность работы правоохранительных органов, граждане должны быть компетентны в содержании этих целей, а главное – в результатах их промежуточной или итоговой реализации, да и сама оценка эффективности предполагает анализ достаточно большого объема информации.

В то же время социологические исследования показывают невысокий, а по самооценкам респондентов средний уровень их информированности по вопросам состояния правоохраны и криминогенной обстановки. Знания людей в этой области носят преимущественно информационный и иллюзорный характер. Да и в этом случае граждане оценивали эффективность, например, работы органов внутренних дел невысоко. Так, в 2012 году эффективной ее считали 40 % опрошенных, а неэффективной – 31 %. В 2013 году эти оценки составили соответственно 43 и 30 % [5, с. 5].

Удовлетворенность же работой правоохранительных органов как показатель оценки, на наш взгляд, более точен, так как содержит в своей основе чувственно-эмоциональное восприятие предмета оценки и такое же отношение к нему. Эта чувственная оценка, несомненно, строится на определенной информационной основе, но она имеет в основе также и конкретный опыт.

Действенным показателем критерия «социально одобряемый уровень правопорядка» в обществе следует считать меру доверия людей к правоохранительным органам.

Доверие к правоохранительным органам можно считать интегративным показателем, так как в нем проявляется доверие к закону и государству, к политико-правовой системе в целом [8, р. 301; 9, с. 118].

Как и в случае с показателями, рассмотренными выше, значение показателя «доверие к правоохранительным органам» также меняется в зависимости от органа правоохраны и той территории, где он функционирует. Так, согласно результатам нашего исследования органам внутренних дел в Республике Башкортостан в 2015 году в основном доверяли 53,1 % опрошенных (в 2014 году – 57,6 %), органам прокуратуры в основном доверяли 59,0 % (в 2014 году – 59,1 %), суду – 58,3 % (в 2014 году – 62,6 %), Федеральной службе безопасности – 61,9 % (в 2014 году – 63,7 %) респондентов.

Различия в уровне доверия тем или иным правоохранительным органам определяются их статусом, ставшими известными результатами деятельности и сложившимися в общественном сознании стереотипами, а также тем, с какой интенсивностью ведется против этих органов информационная война с целью их дискредитации.

Если судить о мере доверия правоохранительным органам со стороны граждан зарубежных стран, то эта мера там тоже разная. Например, в государствах с социально ориентированной моделью деятельности полиции уровень доверия выше: Германия – 75 %, Италия – 71 %, США – 66 %, Испания – 59 %, Франция – 55 % [7].

Что же касается значения показателя «доверие правоохранительным органам» на примере органов внутренних дел, то на федеральном уровне у различных социологических служб оно колеблется в интервале от 54 до 36 % [5]. И.Н. Трофимова, ссылаясь на А. Кынева, пишет об уровне доверия органам внутренних дел в 28 %, а судебной системе – 24 % в 2013 году [10, с. 74–75].

Значение доверия проявляется в том, что оно отражает социальное самочувствие и социальное настроение общества и отдельных его сегментов. В свою очередь социальное самочувствие и социальное настроение можно рассматривать в качестве оснований определения критериев и показателей социальной эффективности правоохранительной деятельности [11, с. 11–12].

Значение показателя «доверие правоохранительным органам» с точки зрения его интегративного характера проявляется и в том, что этот показатель оказывает сильное влияние на такие показатели социальной эффективности правоохранительной деятельности, как «готовность граждан сотрудничать с правоохранительными органами», «участие в общественной правоохранительной деятельности», «поддержка правоохранительных органов», «авторитет субъектов правоохраны» и др.

Работу по выявлению и апробации критериев и показателей социальной эффективности правоохранительной деятельности и ее субъектов на уровне регионов и страны в целом необходимо продолжать. Это требуется для совершенствования системы оценки не только функциональной, но и в целом социальной эффективности правоохраны в современном российском обществе.

Исследование выполнено на средства гранта Российского гуманитарного научного фонда (проект №15-13-02007).

Список литературы

1. О полиции: Федер. закон РФ от 7.02.2011 №3-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 8 февр. – С. 1–5.
2. Об участии граждан в охране общественного порядка: Федер. закон РФ от 2.04.2014 № 44-ФЗ // Российская газета. – 2014. – 4 апр. – С. 1–6.
3. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2015 года: стат. сб. / ФКУ «Главный информационно-аналитический центр МВД РФ». – М., 2016. – 55 с.
4. Состояние преступности в Российской Федерации за январь – декабрь 2014 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (дата обращения: 11.01.2016).
5. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. – 2014. – № 1. – С. 2–17.
6. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. – 2013. – № 1. – С. 18–37.
7. Результаты исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. – 2015. – № 1. – С. 2–9.

8. Listhaug O.M. Wiberg. Coubidence in political and private intuitions. In H.D. Klingemann, D. Fuchs (ed.). *Citizens and the State*. – Oxford: University Press, 1995. – P. 298–322.

9. Рукавишников В.О., Халман Л., Эстер П. Политические культуры и социальные изменения. – М.: Совпадение, 1998. – 368 с.

10. Трофимова И.Н. Взаимоотношения власти и общества в России: специфика текущего внешне- и внутриполитического контекста // Социологические исследования. – 2015. – № 7. – С. 72–80.

11. Егорышев С.В. Социальное самочувствие и социальное настроение населения как основания критериев социальной эффективности правоохранительной деятельности // Вестник ВЭГУ. – 2015. – № 3 (77). – С. 11–22.

References

1. O politsii: FZ ot 7.02.2011 №3-FZ [On Police: Federal Law of 7.02.2011 №3-FZ]. *Rossiiskaia gazeta*, 2011, 8 Feb., pp. 1–5.

2. Ob uchastii grazhdan v okhrane obshchestvennogo poriadka: FZ ot 2.04.2014 № 44-FZ [On the participation of citizens in the protection of public order: Federal Law of 04.02.2014 № 44-FZ]. *Rossiiskaia gazeta*, 2014, 4 Apr., pp. 1–6.

3. Sostoianie prestupnosti v Rossii za ianvar'–dekabr' 2015 goda [The state of crime in Russia in January–December 2015]. Moscow, FKU “Glavnyi informatsionno-analiticheskii tsentr MVD RF”, 2016. 55 p.

4. Sostoianie prestupnosti v Rossiiskoi Federatsii za ianvar'–dekabr' 2014 goda [The state of crime in Russia in January–December 2014]. Available at: <http://mvd.ru/folder/101762/item/2994866/> (accessed: 11.01.2016).

5. Rezul'taty issledovaniia obshchestvennogo mneniia ob urovne bezopasnosti lichnosti i deiatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii [The results of the study of public opinion on the level of personal safety and efficiency of law-enforcement bodies of the Russian Federation]. *Professional*, 2014, no. 1, pp. 2–17.

6. Rezul'taty issledovaniia obshchestvennogo mneniia ob urovne bezopasnosti lichnosti i deiatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii [The results of the study of public opinion on the level of personal safety and efficiency of law-enforcement bodies of the Russian Federation]. *Professional*, 2013, no. 1, pp. 18–37.

7. Rezul'taty issledovaniia obshchestvennogo mneniia ob urovne bezopasnosti lichnosti i deiatel'nosti organov vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii [The results of the study of public opinion on the level of personal safety and efficiency of law-enforcement bodies of the Russian Federation]. *Professional*, 2015, no. 1, pp. 2–9.

8. Listhaug O.M. Wiberg. Coubidence in political and private intuitions. In: H.D. Klingemann, D. Fuchs (ed.). *Citizens and the State*. Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 298–322.

9. Rukavishnikov V.O., Khalman L., Ester P. Politicheskie kul'tury i sotsial'nye izmeneniia [Political culture and social change]. Moscow, Sovpadenie Publ., 1998. 368 p.

10. Trofimova I.N. Vzaimootnosheniia vlasti i obshchestva v Rossii: spetsifika tekushchego vneshne- i vnutripoliticheskogo konteksta [Relations between the authorities and society in Russia: the specificity of the current foreign and domestic context]. *Sotsiologicheskie issledovaniia*, 2015, no. 7, pp. 72–80.

11. Egoryshev S.V. Sotsial'noe samochuvstvie i sotsial'noe nastroyenie naseleniia kak osnovaniia kriteriev sotsial'noi effektivnosti pravookhranitel'noi deiatel'nosti [Social well-being and social mood of the population as the basis of criteria of social efficiency of law enforcement]. *Vestnik VEGU*, 2015, no. 3 (77), pp. 11–22.

Получено 11.03.2016

S.V. Egoryshev, N.V. Egorysheva

IMPACT OF THE CRIME STATUS ON INDICATORS OF SOCIAL EFFECTIVENESS OF LAW ENFORCEMENT (THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN'S EXPERIENCE)

The article substantiates the necessity to evaluate the effectiveness of law enforcement according to social criteria and indicators in connection with the transition of the country's law enforcement agencies to the socially-oriented model of organization and functioning. The need to measure the social efficiency of law enforcement is due to the fact that the subjects engaged in it (law enforcement agencies) solve the problems not only related to counteraction, crime prevention, law and order maintenance, but also to the problems of a broader social orientation. It is the protection of life, health, rights and freedoms of citizens, property and public safety. Therefore, the system of departmental evaluation of law enforcement performance is quite rightly complemented by the criteria and indicators of non-departmental assessment that is reflected, as a rule, in public opinion. However, according to the authors, available criteria and indicators to better assess the social efficiency of law enforcement are not enough and they need to be developed. As an example, the article shows the impact of crime in the Republic of Bashkortostan on the social effectiveness indicators of law enforcement in the region. This impact emphasizes the importance of evaluating the effectiveness of law enforcement according to social criteria and indicators. As far as the criteria and indicators for departmental statistical evaluation are concerned, they also need to contain the potential for social efficiency.

Keywords: status of crime, law enforcement agencies, law enforcement, social effectiveness, criteria, effectiveness indicators, sociological monitoring.

Egoryshev Sergej Vasilyevich – Doctor of Sociological Sciences, Professor, Vice-Rector, Private Educational Institution of Higher Education “Eastern Humanitarian Academy of Economics and Law”, e-mail: nauka@vegu.ru.

Egorysheva Nina Vladimirovna – Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Dept. of Social and Humanitarian Disciplines, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia”, e-mail: nina_egorysheva@mail.ru.