

## Совершенствование взаимодействия правовых институтов и средств массовой информации на принципах социально ориентированной организации и представления правоохранительной деятельности



**Комлев Ю.Ю.**

доктор социологических наук, профессор,  
начальник кафедры философии, политологии, социологии и  
психологии Казанского юридического института МВД России

*Рассматриваются проблемы взаимодействия правовых институтов и СМИ в современном российском обществе. На принципах социально ориентированной организации и представления общественности правоохранительной деятельности и ее результатов обосновываются*

*пути укрепления общественного доверия к государству и его правовым институтам в условиях виртуализации социально-правовой реальности.*

В условиях реформы правовой системы России особое место принадлежит совершенствованию отношений правовых институтов с обществом и его структурными элементами. Ряд исследователей справедливо концентрирует научный поиск на изучении таких отношений в связи с выявлением, регистрацией и учетом преступлений, обеспечением доступа граждан к правосудию [1]. Однако характер взаимодействия между правовыми институтами и населением в мультикультурном, полиэтничном, поликонфессиональном российском обществе в рамках демократической формы правления во многом детерминирован типом организации правоохранительной деятельности и характером презентации общественности ее результатов.

Коммуникативная ситуация в отечественном медиа-пространстве характеризуется интенсивным развитием процессов виртуализации или замещения социально-правовой реальности образами и симулякрами. В масс-медиа утверждаются нормы диалогичности и тематического многообразия, оценочного плюрализма, что требует решительного развития партнерских, прямых и обратных информационных связей между правовыми институтами,

в частности, органами внутренних дел и средствами массовой информации. Традиционные информационно-пропагандистские модели и приемы, ориентированные только на контакты с подконтрольными СМИ, социально не эффективны и не позволяют поддерживать гармоничные отношения ОВД с широкими слоями общественности.

Исследование информационных процессов, проведенное в Казанском юридическом институте МВД России, в рамках институционального и интегративного подходов, а также обобщение отечественного и зарубежного опыта работы правовых институтов по связям с общественностью позволили концептуализировать в первом приближении модель коммуникативного взаимодействия в системе «ОВД-СМИ» [2]. Аналитически ее можно представить как особую функцию, принимающую определенные значения-состояния и зависящую от ряда переменных  $Y=F(X1, X2, X3, X4)$ . Причем,  $X1$  характеризует концептуальные основания представления правоохранительной деятельности в СМИ,  $X3$  - модели состояния и функционирования СМИ;  $X4$  - типы коммуникативной деятельности ОВД;  $X2$  - коммуникативные технологии. Эта

функция достигает оптимума в условиях виртуализации социально-правовой реальности при определенных параметрических значениях переменных  $Y=F(P1, P2, P3, P4)$  [4]. Коммуникативное взаимодействие ОВД и СМИ оптимизируют следующие параметры: P1 - социально ориентированное представление правоохранительной деятельности в СМИ; P2 - паблик рилейшенз и реклама как эффективные коммуникативные технологии; P3 - модель специфического состояния и функционирования отечественных СМИ как результат их рыночной институционализации; P4 - открытая системная модель коммуникативной деятельности ОВД.

Среди параметров оптимизации концептуальное значение имеет социально ориентированное представление правоохранительной деятельности в масс-медиа. Рассмотрим этот аспект модели детально.

Как известно, поиск новых информационных структур и форм коммуникативной деятельности ОВД стал возможен во второй половине 90-х годов XX века в результате первых попыток реформирования правоохранительной системы в соответствии с требованиями политической системы демократического типа. Об этом свидетельствуют нормативные документы МВД РФ, регламентирующие создание специальных отделов (управлений) информации и общественных связей [3]. Однако появление этих новых структурных подразделений произошло во многом реактивно, без необходимой концептуальной проработки механизмов, приемов и форм коммуникативной деятельности в условиях виртуализации и переходного состояния российского общества. Из нормативно-правовых источников недостаточно ясно, на каких принципах, какой именно образ милиции и ее персонала необходимо формировать ведомственным информационным структурам.

Разработка концептуальных оснований представления в СМИ правоохранительной деятельности и в настоящее время является чрезвычайно актуальной научно-практической задачей. Она требует всестороннего исследования и учета зарубежных подходов и опыта организации полицейской коммуникативистики.

Известно, что в течение последних 20-25 лет в странах с развитыми демократическими традициями образ полицейского стал символизировать в общественном сознании политическую стабильность, законность, моральный консенсус. Однако рост насилия, не прекращающийся с середины 1950-х годов, показывает западным налогоплательщикам, что полиция без увеличения финансовых расходов и помощи населения не может эффективно осуществлять контроль над преступностью.

Вопросам коммуникативного взаимодействия полиции и СМИ, полиции и общественности, исследованию символического представления правоохранительной деятельности, а также стратегиям развития полицейских организаций посвящено в последнее время немало работ социологов, политологов и криминологов в странах с постиндустриальной социальной структурой [5].

Анализ ряда положений из этих работ показывает, что правовые нормы, регламентирующие статус и работу правоохранительных органов зарубежных стран, требуют от полицейских выполнения, по сути, двух важнейших социально-правовых задач: а) раскрывать и предупреждать преступления - во имя общественной безопасности; б) охранять жизнь, собственность, права и свободу гражданина - во имя безопасности личности.

Мировой практикой были выработаны различные концепции институтов полиции, адекватные конкретным местным условиям и культурно-историческим традициям. При этом эффективные современные системы полицейских коммуникаций все чаще опираются на различные варианты социальной модели, сводящейся к тому, что полиция должна «поддерживать правопорядок, предупреждать преступления, оказывать помощь населению» [7, 9, 10, 12, 13].

Исследуя различные варианты организации правоохранительной деятельности, можно выделить два принципиально разных теоретико-методологических подхода к осуществлению полицейской власти: военный и социальный. Подавляющее большинство полицейских систем современности находятся в рамках этого континуума, включая элементы того и другого подхода. Принципиальные различия между

военной и социальной моделями полицейских организаций сгруппированы в таблице 1.

Таблица 1

<b>ВОЕННАЯ ПОЛИЦИЯ</b> ориентация на	<b>СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИЦИЯ</b> ориентация на
Закон и порядок	Преступления и беспорядки
Реактивный процесс	Превентивный процесс
Общегосударственные интересы	Локальные интересы
Инцидент	Решение социальной проблемы
Ожидания государства	Ожидания общества
Централизацию	Децентрализацию
Юридическую ответственность	Ресоциализацию и реабилитацию
Формальный контроль	Неформальный контроль
Организационное деление (структуру)	Сотрудничество и партнерство
Изъятие информации у членов общества	Предоставление информации членами общества

В 70-е и особенно в 80-90-е годы XX века в развитых странах Запада СМИ, социальные организации, широкие общественные слои и общности стали все больше влиять на сферу борьбы с преступностью и обеспечение общественной безопасности. Были усовершенствованы механизмы общественного контроля и парламентской демократии за бюджетными средствами, предназначенными для содержания полиции. Повысился уровень участия общественности и социальных организаций в полицейских программах по превенции преступности и негативной девиантности.

Полицейские ведомства развитых стран и сегодня постоянно ведут измерение и учет общественного мнения, широко используют материалы социологических исследований. В полиции точно отслеживают все колебания общественного недовольства ее работой и оперативно реагируют на них. Органы правопорядка стремятся поддерживать привлекательным свой образ, все чаще решают социальные проблемы местных сообществ, пытаются больше соответствовать общественным ожиданиям и запросам населения, проявляя к группам риска виктимизации и жертвам преступлений сочувствие и понимание. За состояние правопорядка и безопасности полицейские в первую очередь отчитываются перед общественностью, а не ведомственными структурами, поэтому правоохранительная деятельность в полной мере является социально ответственной.

Это становится возможным благодаря тому, что в полицейских системах развитых стран все более отчетливо проявляются элементы модели социальной полиции, происходит демократизация этого традиционно авторитарного социального института. Использование преимуществ социальной модели в современных условиях особенно результативно при решении местных проблем по превенции преступности, а также организации коммуникативного взаимодействия полиции со СМИ и общественностью. При этом сохраняются и совершенствуются некоторые элементы модели военной полиции, поскольку на практике не удается полностью от них отказаться, так как правовое реагирование на многие криминальные явления (организованная преступность, терроризм, бандитизм, массовые беспорядки) невозможно без применения мер силового воздействия.

Транзит военных моделей и практик полицейской организации в сторону социальных моделей создает условия для восстановления доверия общества по отношению к правоохранительной деятельности и правовым институтам. Общественная поддержка полицейских организаций, несомненно, повышает участие граждан в реализации программ социального контроля, в обеспечении общественной безопасности и улучшает качество жизни тех, кому полиция призвана служить по закону. В рамках социальной модели возрастает значение общественного диалога, партнерства, двусторонних и многосторонних коммуникативных связей между полицией и СМИ.

Во многих европейских странах, и особенно в Великобритании, начиная с 80-х годов, в деятельности полиции делается сильный акцент не на применение силы, а на «служение обществу». За последние 20 лет развитие систем коммуникативного обмена между британской полицией, СМИ и обществом эволюционировало от односторонней информационно-пропагандистской схемы в рамках военной модели (1980 г.) в сторону интегрированной в рамках концепции социальной полиции (программа HMSO, 1999г.). Интегрированная модель коммуникации обеспечивает двусторонние и многосторонние разнонаправленные

коммуникативные связи между полицией и СМИ, полицией и общественностью, полицией и местными органами власти, полицией и другими социальными организациями.

Как видим, главное достоинство модели социальной полиции состоит в том, что за счет развитой системы коммуникаций со структурными элементами территориального сообщества (местными властями, организациями, институтами, общественностью) полицейская деятельность информационно более открыта, ориентирована на комплексное решение социальных проблем и превенцию правонарушений в интересах местного сообщества. Переход от реактивного реагирования на криминальные инциденты к обеспечению правопорядка в комплексе, к превенции преступности и негативной девиантности стал во многом возможен благодаря развитию коммуникативных механизмов двустороннего и многостороннего информационного обмена со СМИ и другими институтами гражданского общества, сотрудничества и партнерства.

В полицейской практике стран с развитой политической системой все большее значение отводится работе не столько с тяжкими преступлениями, сколько с менее социально опасными, но массовыми гражданско-правовыми и административными деликтами. Именно эти правонарушения наиболее негативно воздействуют на уровень и качество жизни людей, на их восприятие криминальной реальности и оценку состояния своей личной и общественной безопасности.

Цели ресоциализации и реабилитации правонарушителей, соблюдение прав и свобод личности, а также меры неформального социального контроля в этом случае становятся более приоритетными в социальной и правоохранительной деятельности полицейских сил. Превенция преступности и негативной девиантности определяется в этом случае как более значимая задача полиции, чем осуществление репрессивных акций. Модель социальной полиции является более гибкой по сравнению с военным вариантом в силу большей деюрократизации и децентрализации ее организационной структуры. Это дает возможность полицейским лучше ориентироваться в ситуациях на местах, справляться с новыми и сложными

социально-правовыми проблемами современности. В итоге формируется значительно больше информационных поводов для позитивного информирования общественности о результатах не столько репрессивной, сколько правозащитной деятельности полиции.

Эффективные варианты сочетания элементов военной и социальной моделей полиции широко представлены в правоохранительной практике европейских стран. Так, впечатляющие примеры общественной поддержки полиции, построенной на основе подобного синтеза, дают опросы общественного мнения в Австрии и Германии. В этих странах традиционно высок престиж полицейских органов, а уровень доверия к ним нередко превышает аналогичный показатель местного правительства или парламента [11].

В настоящее время в рамках социально ориентированной модели полиции в США и развитых европейских странах создана колоссальная по разветвленности сеть социально-коммуникативных взаимодействий полицейских структур с населением по самым различным направлениям. Правоохранительную деятельность на современном этапе транслируют в общество с помощью СМИ ведомственные аналитики и коммуникативисты, а также журналисты и общественные деятели, сотрудничающие с институтами правопорядка. При этом они не только активно информируют общественность, позитивно представляя полицейскую работу, но и предупреждают слухи, парируют негативные сообщения, лоббируют ведомственные интересы.

Полиция постоянно стимулирует участие журналистов в многосторонних коммуникативных связях и полицейских программах. Наряду с поддержкой активности граждан в обеспечении общественной безопасности и правопорядка, значительная доля усилий предпринимается полицейскими аппаратами для того, чтобы поддерживать «климат доверия» к своей деятельности с помощью СМИ. По информационным каналам на повестку дня ставятся темы успешного патрулирования; предоставления помощи людям, оказавшимся в трудных ситуациях (на дорогах, в результате бедствий и происшествий); контроля за санитарным состоянием населенных пунктов, по

борьбе с наркотиками и уличной преступностью. В итоге социальная роль полиции в системе отношений «полиция-общество» определяется тем, что правоохранительная деятельность «соединяет закон со свободой» [8].

Анализ социальных моделей полицейской деятельности и коммуникативных практик правоохранительных структур развитых стран позволяет подчеркнуть продуманность и высокий уровень организации информационной работы органов правопорядка со СМИ и населением. Достаточно сказать, что по всем линиям общественных связей разрабатываются специальные информационные программы. Особенно эффективны проекты по представлению профилактической и социальной деятельности правоохранительных учреждений; по широкому освещению передового опыта, полицейских ритуалов и праздников; по развитию публичных выступлений полицейских руководителей перед телевизионными и газетными аудиториями, целевыми социальными группами.

Хорошо организованное позитивное отражение в материалах СМИ служебной деятельности полиции по решению актуальных социально-правовых проблем, результатов внедрения программ получения информации от населения о совершенных преступлениях, а также актуальных мер по профилактике преступности, наркотизма и алкоголизма среди подростков и молодежи эффективно способствует росту доверия к полицейским со стороны общества. Позитивный имидж полиции позволяет ей не только эффективно укреплять сотрудничество с населением, институтами власти и гражданского общества, но и результативно контролировать преступность и другие виды негативной девиантности, решать свои кадровые и финансовые задачи.

В рамках социальной модели полицейская работа далеко выходит за рамки традиционно репрессивного «правоприменения», поскольку немалая доля усилий и времени блюстителей порядка расходуется на решение собственно социальных проблем с широким общественным участием. Неслучайно ведомственные информационные центры, службы по связям с общественностью, СМИ, киноиндустрия

представляют полицейских в образе «солдат спасения», постоянно занятых проявлением заботы об общественном благе.

Резюмируя изучение моделей полицейских организаций в широком социально-правовом контексте, а также современных коммуникативных подходов и практик можно сформулировать ряд принципиальных положений социально ориентированного представления правоохранительной деятельности и ее институтов в масс-медиа. Среди них: ориентация не только на борьбу с преступностью, но и право-защитную деятельность; обеспечение информационной открытости ОВД, диалога, сотрудничества и партнерства с общественностью и институтами гражданского общества; общественный контроль; учет интересов и социальных ожиданий широкой общественности; социальная ответственность; ориентация на решение социальных и правовых проблем местных сообществ с освещением результатов в СМИ; позитивное информирование и формирование правосознания; приоритетное отражение превентивной деятельности; использование материалов социологических исследований.

Практическая реализация принципов социально ориентированного представления правоохранительной деятельности заметно укрепляет «климат доверия». Она требует постепенного отхода от приоритетного тиражирования символического клише, в котором превалирует силовой абрис организации (модель военной полиции), осуществляющей преимущественно специальные и репрессивные функции по борьбе с преступностью и различными формами негативной девиантности. Силовая составляющая в имидже органов внутренних дел не должна превалировать над символизацией социальных и правозащитных функций милиции, несмотря на авторитарные ожидания части общественности относительно эффективности «сильной руки» и жесткой милицейской власти по обеспечению законности и правопорядка.

Таким образом, последовательный, постепенный переход к социально ориентированной модели милиции и правоохранительной деятельности с артикуляцией в СМИ ее символической версии – один из эффективных

путей совершенствования коммуникативного взаимодействия ОВД со СМИ и общественностью, а также укрепления общественного доверия к государству и его правовым институтам.

*Литература:*

1. Горяинов, К.К., Овчинский, В.С., Кондратьев, Л.В. Улучшение отношений граждан и милиции. Научный доклад. М.:Инфра-М, 2001.
2. Комлев, Ю.Ю. Органы внутренних дел и средства массовой информации: от общественной осведомленности к оптимальному взаимодействию. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2001. С.25-31.
3. Об организации отделов (отделений, групп) информации и общественных связей: Приказ МВД России №231 от 16.04.97. М.,1997; О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения в деятельности органов внутренних дел: Приказ МВД России №337 от 4.06.97. М., 1997.
4. Оптимальность здесь следует понимать как результат того, что набор выделенных параметров модели приводит к формированию сбалансированного позитивного общественного мнения о правоохранительной деятельности и институтах ее реализации.
5. Основные факторы, влияющие на рост авторитета полиции в некоторых зарубежных странах. Зарубежный опыт. М.:ГИЦ МВД России, 1998. Выпуск 10. С.2.
6. Backey, T. Policing and the Public: Findings from the 1994 British Crime Survey, Home Office Research Findings no.28. London: Home Office,1995.
7. Herman Goldstein. Problem-Oriented Policing. McGraw-Hill,Inc.,1990.
8. Knight, R. The Police Role in our Permissive Society//ICPR.1977. P.208.
9. Marcus Felson. Crime and Everyday Life. Pine Forge Press,1998.
10. Morgan, Rod, Newburn, Tim. The Future of Policing. Oxford University Press.1997.
11. Shane, P. Police and People: A Comparison of Five Continents, St.Louis, Miss.,1980. P.202.
12. Skogan Wes, «Public opinion and the police», Themes in Contemporary Policing, London: Police Foundation/policy Studies Institute,1996.
13. Slater, Harold R. & Martin Reiter. A Comparative Study of Factors Influencing Police Recruitment. «Journal of Police Science and Administration». 1988. Vol.16. №3. P.168-176.

