

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Белгородский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации»**

К.С. Колесник, Е.А. Погонина, А.Б. Гребенников

**СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

Учебное пособие

Белгород - 2014

УДК
ББК 67.401.133
К 60

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
Бел ЮИ МВД России

К 60 *Колесник, К. С.*

Связи с общественностью органов внутренних дел: проблемы и перспективы совершенствования: учебное пособие / *К. С. Колесник, Е. А. Погонина, А. Б. Гребенников.* – Белгород : Бел ЮИ МВД России, 2014. – 43 с.

ISBN 978-5-91776-0-218

Рецензенты:

Камалов Е.А. – заместитель начальника управления информации и общественных связей УМВД России по Белгородской области;

Клевцов В.В. – кандидат юридических наук (Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова).

В учебном пособии осуществлен анализ социально-управленческой природы связей с общественностью органов внутренних дел, исследовано состояние их системы в настоящий момент, выявлены проблемы и недостатки в деятельности ОВД по связям с общественностью, указаны направления их решения.

Предназначено для курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России.

УДК
ББК 67.401.133

ISBN 978-5-91776-0-218

© РИО Белгородского юридического института
МВД России, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Система функционирования связей с общественностью ОВД.....	6
Глава 2. Связи с общественностью органов внутренних дел как специальная функция управления.....	17
Глава 3. Проблемы функционирования связей с общественностью ОВД.....	30
Заключение.....	38
Литература.....	41

ВВЕДЕНИЕ

Связи с общественностью в Российской Федерации все чаще привлекают внимание как исследователей, так и практиков управления в политической, экономической, социальной и других сферах общественной жизни. С переходом страны к демократии и рыночным отношениям интерес к данному социальному феномену непрерывно растет.

Не остаются в стороне и органы внутренних дел. С середины восьмидесятых годов прошлого века методы, способы, формы, технологии связей с общественностью активно внедряются в их деятельность. За это время в органах внутренних дел Российской Федерации принят комплекс нормативных правовых актов, регулирующих указанный вид деятельности, создана система специализированных подразделений, в Академии управления МВД России организована и проводится подготовка и переподготовка специалистов в данной сфере.

Связи с общественностью органов внутренних дел постоянно развиваются и совершенствуются. Вместе с тем, это развитие носит сложный и противоречивый характер и связано с целым рядом проблем как теоретического, так и практического характера.

На сегодняшний день теоретическая разработка проблематики связей с общественностью органов внутренних дел, несмотря на всю её актуальность, к сожалению, находится на начальном этапе. Недостаточный уровень разработки концепции связей с общественностью органов внутренних дел в теории оказывает негативное влияние на эффективность деятельности всех служб и подразделений органов внутренних дел на практике. Потенциал связей с общественностью остается неиспользованным, что влечет за собой невозможность решения целого ряда задач, стоящих перед органами внутренних дел, в том числе, стать предельно открытыми для общества, повысить результативность социально-правового обслуживания населения, добиться, чтобы действия полиции были прозрачны, понятны людям и получали их поддержку.

Другой проблемой, связанной с недостаточной разработанностью концептуальных основ деятельности по связям с общественностью, является то, что обучение специалистов в данной сфере носит исключительно прикладной характер, в том смысле, что в фокусе их подготовки оказываются исключительно PR-технологии, способы их реализации и нормативное регулирование. Подготовленный специалист знает как провести пресс-конференцию, каким образом подготовить пресс-релиз, умеет организовать информационный повод, снять и смонтировать репортаж и т.д., но при этом слабо представляет, каковы общие цели его деятельности, её функции, как каким образом она включена в систему управления органами внутренних дел. Недостаток теоретической подготовки естественным образом отражается на понимании специалистами целей и задач своей деятельности, её стратегии и концептуальных основ.

Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости включения в процесс подготовки сотрудников подразделений информации и общественных

связей, а также других служб органов внутренних дел, теоретических основ связей с общественностью. Их изучение должно, во-первых, способствовать осознанию потребности в осуществлении такого вида социальной деятельности как связи с общественностью всеми сотрудниками и на всех уровнях управления органами внутренних дел, во-вторых, обеспечивать относительно единообразное понимание её цели, задач и других сущностных элементов.

Достижению этих целей и посвящено настоящее учебное пособие, позволяющее обучаемым глубже познакомиться с теорией этой важной функции управления органами внутренних дел. В его первой главе будут рассмотрены основные элементы системы функционирования связей с общественностью органов внутренних дел Российской Федерации, структура этой системы, место связей с общественностью в этой структуре. Во второй главе будет раскрыта роль связей с общественностью в системе управления органов внутренних дел как социальной организации. Рассмотрение указанных вопросов позволит обучаемых представить теоретическую модель связей с общественностью в системе «ОВД – общественность», необходимую для понимания природы данного феномена, а также последующего выявления проблем их функционирования и выработки направлений решения этих проблем, которое будет осуществлено в третьей главе.

Анализ связей с общественностью органов внутренних дел будет построен на основании теоретических взглядов на общие закономерности существования и функционирования связей с общественностью в социальных системах взаимодействия, анализа точек зрения исследователей рассматриваемого феномена, а также нормативных правовых актов МВД России, в которых нашли отражение те или иные стороны изучаемого явления.

Г Л А В А 1. СИСТЕМА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОВД

Связи с общественностью являются особым видом целерациональной деятельности, осуществляемой в социальных системах взаимодействия.

К основным элементам этих систем можно отнести социальные ценности, субъект связей с общественностью и саму общественность, которые сами по себе также являются системами и представляют собой подсистемы объемлющей их системы, которую можно выразить в виде формулы «субъект - общественность».

При этом социальные ценности являются элементом, ориентирующим другие в своем взаимодействии. Они управляют потребностями, которые влияют на интересы, формирующие отношения и мотивирующие действия. Субъект связей с общественностью является непосредственным действующим элементом – актором, заинтересованным (мотивированным) в осуществлении и осуществляющим данный вид деятельности, общественность же является элементом социальной среды его функционирования, реагирующим (не реагирующим) на эту деятельность путем обратной связи. Социальная среда функционирования относительно субъекта может быть как внешней, так и внутренней, соответственно и общественность подразделяется на внешнюю и внутреннюю. Кроме того, общественность является непосредственным субъектом еще одного элемента среды функционирования – общественного мнения, которое опосредует характеристики состояния системы функционирования связей с общественностью, отражающие отношение общественности к субъекту, преобразование и поддержание которых в определенном состоянии является целью деятельности по связям с общественностью.

Таким образом, анализируя связи с общественностью ОВД в первую очередь необходимо установить элементы системы их функционирования. Ответить на вопросы: какие ценности ориентируют элементы данной системы? что следует понимать под субъектом связей с общественностью ОВД? что понимать под общественностью как элементом социальной среды его функционирования?

Социальное взаимодействие в системе функционирования связей с общественностью ОВД ориентировано рядом базовых социальных ценностей, основополагающей из которых является неприкосновенность жизни, здоровья и собственности. Эта ценность в свою очередь вызывает социальную потребность в защите указанных благ, обеспечении должного уровня личной и коллективной безопасности, сохранности собственности, путем поддержания установленного правопорядка. В рассматриваемой системе общественность является заказчиком деятельности по удовлетворению этой потребности, а органы внутренних дел институтом, функции которого направлены на её осуществление. Таким образом, как общественность, так и органы внутренних дел в своем взаимодействии ориентированы на вышеуказанную ценность. Функционирование всей рассматриваемой системы направлено на удовлетворение потребно-

сти в защите вышеуказанных благ. При этом связи с общественностью призваны обеспечить особое состояние данной системы, позволяющее добиться наибольшей эффективности её функционирования.

Субъектом связей с общественностью в данной системе являются органы внутренних дел как коллективный актор, действующий в сложноорганизованной, динамичной социальной среде. Основной движущей силой, побуждающей (мотивирующей) этот субъект к осуществлению связей с общественностью, должно быть понимание органов внутренних дел как открытой социальной системы и осознание необходимости их интеграции в социальную среду функционирования, за счет которой они существуют, в целях удовлетворения её насущных потребностей жизнедеятельности. Без осознания этого факта эффективное функционирование связей с общественностью органов внутренних дел невозможно, поскольку напрямую ведет к превращению данного социального института в своеобразную «вещь для себя», отчуждению его от социума, превращению в «закрытую» систему, основной целью которой становится реализация репрессивных функций государства или становление воли отдельных лиц.

Используя классификацию субъектов связей с общественностью, предлагаемую М.А. Шишкиной, органы внутренних дел можно отнести к прямым предметным базисным субъектам связей с общественностью. Органы внутренних дел относятся к базисным субъектам связей с общественностью, так как напрямую заинтересованы в осуществлении данного вида деятельности. Они представляют собой прямой базисный субъект потому, что являются как инициатором, так и прямым заказчиком этой деятельности. К прямым предметным базисным субъектам можно отнести их на основании обладания непосредственной собственной субъективностью как социальную организацию.

Кроме базисного в системе функционирования связей с общественностью ОВД существует также и технологический субъект, непосредственно осуществляющий данную деятельность в интересах субъекта базисного. Учитывая тот факт, что органы внутренних дел являются сложной иерархически организованной системой, в их структуре выделяется ряд подсистем, ориентированных на решение задач связей с общественностью. К ним относятся подсистемы: связей с внутренней общественностью и связей с внешней общественностью. К первой из них относятся кадровые подразделения и подразделения морально-психологического обеспечения органов внутренних дел, ко второй – подразделения информации и общественных связей, а также подразделения пропаганды безопасности дорожного движения и сотрудников, занимающихся связями со средствами массовой информации в специализированных подразделениях и службах ОВД (уголовном розыске, подразделениях экономической безопасности и противодействия коррупции других службах).

В данном учебном пособии внимание будет акцентировано в первую очередь на связях с внешней общественностью ОВД. Таким образом, в дальнейшем под технологическим субъектом связей с общественностью ОВД будет пониматься подсистема подразделений по связям с внешней общественностью как элементом внешней социальной среды функционирования этого института. Такой подсистемой в первую очередь является система подразделений инфор-

мации и общественных связей, которая в своем единстве представляет собой квазиинституциональный технологический субъект связей с общественностью органов внутренних дел. К категории квазиинституциональных она относится, так как представляет собой систему специализированных подразделений, не являющихся самостоятельными юридическими лицами, но функционирующих в качестве структурных элементов юридических лиц.

Система технологического субъекта связей с общественностью ОВД в настоящий момент представляет собой иерархически организованную систему, во главе которой находится управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России. На нижних уровнях расположены пресс-службы главных управлений МВД России по федеральным округам, управления (отделы, отделения, группы) информации и общественных связей министерств внутренних дел по республикам, главных управлений и управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации, отделы (отделения, группы) информации и общественных связей управлений на транспорте МВД России по федеральным округам и линейных управлений.

Таким образом, первым элементом системы функционирования связей с общественностью ОВД является субъект данной деятельности. Следующим элементом указанной системы является общественность, которая является необходимым элементом социальной среды функционирования субъекта.

Нужно отметить, что в теории связей с общественностью вся общественность социальной организации подразделяется на две основные подсистемы – внутреннюю и внешнюю. При этом внутренняя общественность характеризуется тем, что она связана непосредственными формальными отношениями (служебными, должностными и другими) с той организацией или институтом, который является базисным субъектом связей с общественностью.

Таким образом, под внутренней общественностью ОВД может пониматься их личный состав, сотрудники и работники всех служб и подразделений. Однако организация связей с внутренней общественностью ОВД выходит за пределы предмета рассмотрения в настоящем пособии, поэтому в дальнейшем внимание будет сосредоточено на связях с внешней общественностью. При этом под общественностью будут пониматься лишь элементы внешней социальной среды функционирования ОВД.

Под общественностью в теории связей с общественностью понимается конкретное устойчивое множество индивидов, объединенных на какое-то время единой целью, интересы и ценности которых должны быть в определенной мере связаны с рыночной, социально-политической или иной, имеющей публичный статус, деятельностью субъекта связей с общественностью.

В этой связи установление общности органов внутренних дел, в первую очередь, связано с пониманием ОВД как социального института и органа государственной власти. Поскольку само существование ОВД предопределено необходимостью удовлетворения социальной потребности населения в поддержании достаточного уровня личной и коллективной безопасности, защищенности от различных угроз, постольку существует непосредственная за-

интересованность в их существовании и эффективной деятельности большей части общества. Таким образом, под общественностью в системе функционирования связей с общественностью ОВД РФ в широком смысле необходимо понимать население Российской Федерации.

Наряду с широкой общественностью, представленной населением той территории, на которой орган внутренних дел осуществляет свою деятельность, можно выделить элементы более узкой общественности, к которой относят другие органы государственной власти и различные институты гражданского общества.

Обосновано это тем, что связи с общественностью в отличие, например, от пропаганды или рекламы могут функционировать только в социальных системах взаимодействия, поэтому необходимо, чтобы общественность, как и органы внутренних дел, была наделена свойствами субъекта такой системы. Полноправным субъектом социального взаимодействия, как справедливо отмечает Н.М. Казанцев, общественность становится только в институционализированном виде. «Общественность остается объектом публичных отношений до тех пор, пока не обретает себе институционализацию в виде юридического лица – политической партии, ...общественного объединения потребителей определенного рода услуг и товаров, граждан, предпринимателей... и т.п. Без институционализации общественность не может себя защитить от недобросовестной рекламы товаров, от нечестного политика и неисполняющей свои предвыборные обязательства политической партии, от должностных лиц государства, которые нарушают законы своими официальными действиями. Но, будучи не способной себя защитить и по этой причине неспособной требовать и обеспечивать добросовестность рекламы, исполнительность политических вождей и законность осуществления государственной власти, общественность не может считаться таковой»¹.

Общественность в институционализированном виде является выразителем интересов разнообразных социальных групп, составляющих внешнюю социальную среду функционирования органов внутренних дел, что обеспечивает возможность установления опосредованных связей с широкой общественностью путем их установления с разнообразными её институтами. Целесообразность связей с указанными институтами напрямую зависит от степени их сформированности и зрелости, способности реально отражать интересы различных социальных групп, требовать исполнения и обеспечивать защиту прав членов этих групп, а также уровня доверия к ним со стороны широкой общественности, как необходимой предпосылки их эффективного функционирования.

В структуре общественности органов внутренних дел выделяется ряд субъектов, на которые в первую очередь ориентируется субъект связей с общественностью. Положение об управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства

¹ Казанцев Н.М. Правовые и этические основы PR-деятельности // Управление общественными отношениями. - М., 2005. С. 118-119.

внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 16.06.2011 № 683, в числе таких элементов указывает:

- редакции, представителей и журналистов средств массовой информации;
- органы государственной власти;
- полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;
- органы местного самоуправления;
- общественные объединения и организации.

В общественность органов внутренних дел включаются и иные элементы, не нашедшие отражения в положении. К ним можно отнести различные экономические организации, учебные заведения и т.д., то есть любые социальные субъекты, институционализированные в форме юридического лица, интересы которых связаны с деятельностью органов внутренних дел. Таким образом, в указанном нормативном правовом акте лишь расставлены акценты на те субъекты общественности, связи с которыми представляют для ОВД первостепенную важность.

Таким образом, общественностью органов внутренних дел являются:

- в широком смысле – население Российской Федерации и население территории обслуживания конкретного органа внутренних дел;
- в узком смысле – институционализированные социальные субъекты, действующие в разнообразных сферах общественной жизни, представляющие интересы различных групп населения и общества в целом, связанные с публичной деятельностью органов внутренних дел по удовлетворению социальной потребности граждан в поддержании достаточного уровня личной и коллективной безопасности, защищенности от различных угроз.

Органы внутренних дел связаны с общественностью множеством отношений, отражающих их природу как социального института, реализующего свои функции в социальной среде. Среди всего многообразия этих отношений связи с общественностью занимают особое место, определенное особенностями их предназначения. Они представляют собой устойчивые каналы информационного обмена между ОВД и их общественностью, по которым осуществляется непрерывное двунаправленное движение социальной информации.

С одной стороны, происходит получение информации о среде функционирования органов внутренних дел: структуре общественности, процессах, происходящих в ней, её ценностях, потребностях, интересах, оценках, мнениях относительно уровня удовлетворенности её социальных потребностей, органов внутренних дел, а так же их деятельности. С другой, осуществляется передача информации, направленной на повышение уровня компетентности общественного мнения об органах внутренних дел и проблемах правопорядка, формирование положительных оценок деятельности ОВД, изменение поведения членов социальных групп в сторону его соответствия нормам права, а также включения в правоохранительную деятельность на основе сотрудничества и т.д.

Таким образом, в ходе информационного обмена, осуществляемого в рамках связей с общественностью, происходит гармонизация отношений в системе «ОВД – общественность», то есть сближение интересов её элементов,

снятие противоречий и преодоление конфликтов между ними, а также формируется общий положительный контекст для других взаимоотношений, происходящих в этой системе.

Отметим, что исследованию проблем взаимоотношений ОВД с рядом элементов общественности, в науке начиная с середины 70-х годов XX века, уделялось достаточное внимание. Тщательное освещение получили вопросы взаимодействия ОВД с органами государственной власти, общественными формированиями, коллективами трудящихся и населением, а также средствами массовой информации. Однако следует заметить, что отношения с этими элементами общественности рассматривались в основном сквозь призму их привлечения к решению задач, стоящих перед органами внутренних дел, таких как профилактика правонарушений и преступлений, охрана общественного порядка, борьба с преступностью на основе взаимодействия.

Такое понимание места общественности в системе функционирования связей с общественностью страдает очевидной узостью, так как отражает лишь аспект непосредственного использования её возможностей при организации некоторых направлений деятельности ОВД. Место общественности в рассматриваемой социальной системе должно быть связано с пониманием её в широком смысле как элемента социальной среды функционирования ОВД, обуславливающего их структуру, функции и характер деятельности, а видение связей с общественностью в целом с пониманием их как управленческой информационно-коммуникативной деятельности по приведению этой системы в состояние, характеризующееся гармонизацией отношений субъекта и общественности и общим положительным контекстом их взаимодействия.

Помимо основных элементов системы функционирования связей с общественностью органов внутренних дел – субъекта связей с общественностью и самой общественности, необходимо выделить еще две составляющие этой системы. К ним относятся: общественное мнение как элемент среды функционирования субъекта связей с общественностью, а также комплекс норм, регулирующих деятельность по связям с общественностью, как элемент, упорядочивающий социальное взаимодействие внутри системы их функционирования.

Общественное мнение – это мнение, заключающее в себе скрытое или явное отношение различных социальных общностей, групп и индивидов к проблемам, событиям и фактам действительности в конкретной социальной или социально-политической ситуации.

При этом общественное мнение о состоянии правопорядка, а также об органах внутренних дел как социальном институте и их деятельности, проявляющейся в решении разнообразных проблем, а также событиях и фактах социальной действительности определяется как общественное мнение в правоохранительной сфере. Общественное мнение в правоохранительной сфере – это специфическое проявление общественного сознания, сложное духовное образование, выражающееся в оценках (как в вербальной, так и невербальной форме) проблем правопорядка и характеризующее явное или скрытое отношение к

актуальным проблемам охраны правопорядка, присущее отдельным группам, социальным общностям или обществу в целом¹.

Общественное мнение является неотъемлемым элементом системы функционирования связей с общественностью ОВД, поскольку с одной стороны, именно оно отражает те характеристики состояния системы «ОВД – общественность», управление которыми осуществляется в ходе деятельности по связям с общественностью, с другой стороны изменение данных характеристик непосредственно связано с информационным воздействием на общественное мнение.

Учитывая тот факт, что под целью связей с общественностью ОВД понимается достижение и поддержание такого состояния системы «органы внутренних дел – общественность», которое характеризуется, во-первых, гармонизацией отношений, выраженной в сближении интересов и позиций ОВД и элементов социальной среды их функционирования, снятии противоречий и преодолении конфликтов, а во-вторых, общим положительным контекстом взаимодействия, заключающемся во взаимном положительном отношении ОВД и общественности, выражающемся в одобрении, понимании, доверии и поддержке, можно сделать ряд выводов, касающихся непосредственной связи общественного мнения об органах внутренних дел и характеристик системы «ОВД – общественность».

В первую очередь, можно отметить связь такой характеристики как гармонизация отношений со способностью общественного мнения отражать интересы различных социальных групп и воздействовать на них.

Кристаллизованный в общественном мнении социальный интерес общественности (в целом или отдельного её субъекта), выявленный в ходе деятельности по связям с общественностью должен быть учтен в практике управления органами внутренних дел, после чего он может послужить основанием для принятия решения об изменении структуры, функций и (или) характера деятельности ОВД в соответствии с ним, либо о коррекции указанного интереса путем информационно-коммуникационного управляющего воздействия на общественное мнение, что, в конечном счете, должно способствовать сближению позиций ОВД и общественности, снятию противоречий и преодолению конфликтов между ними.

Кроме того, можно проследить связь общественного мнения с другой характеристикой системы «ОВД – общественность», которая определяется как общий положительный контекст взаимодействия.

Учитывая тот факт, что общественное мнение включает в себе явное или скрытое отношение общественности к органам внутренних дел и их деятельности, а совокупность таких отношений представляет собой контекст их взаимодействия, можно сделать вывод о том, что оно является ключевым элементом системы функционирования связей с общественностью, определяющим указанную характеристику. Отношение общественности к органам внутренних дел

¹ *Благоразумный А.А., Коробов В.Б.* Организация общественных связей органов внутренних дел: учебное пособие. - М., 2003. С. 55.

может формироваться на основе как положительных, так и отрицательных оценок и меняться на отрезке от негативного до позитивного, получая свое отражение в общественном мнении. Связи с общественностью должны способствовать формированию на основе положительных оценок позитивного отношения общественности к органам внутренних дел, поскольку именно оно составляет положительный контекст их взаимодействия, который позволяет органам внутренних дел наиболее эффективно выполнять свои функции.

Таким образом, становится явной непосредственная связь общественного мнения и характеристик системы функционирования связей с общественностью ОВД.

Общественное мнение является неким медиумом между органами внутренних дел и общественностью, занимает промежуточное положение между ними и связано с каждым из этих элементов как прямыми, так и обратными связями. Для того, чтобы проследить их, необходимо обратиться к схеме, на которой графически отражена взаимосвязь общественного мнения, органов внутренних дел и их общественности (см. рис. 1).

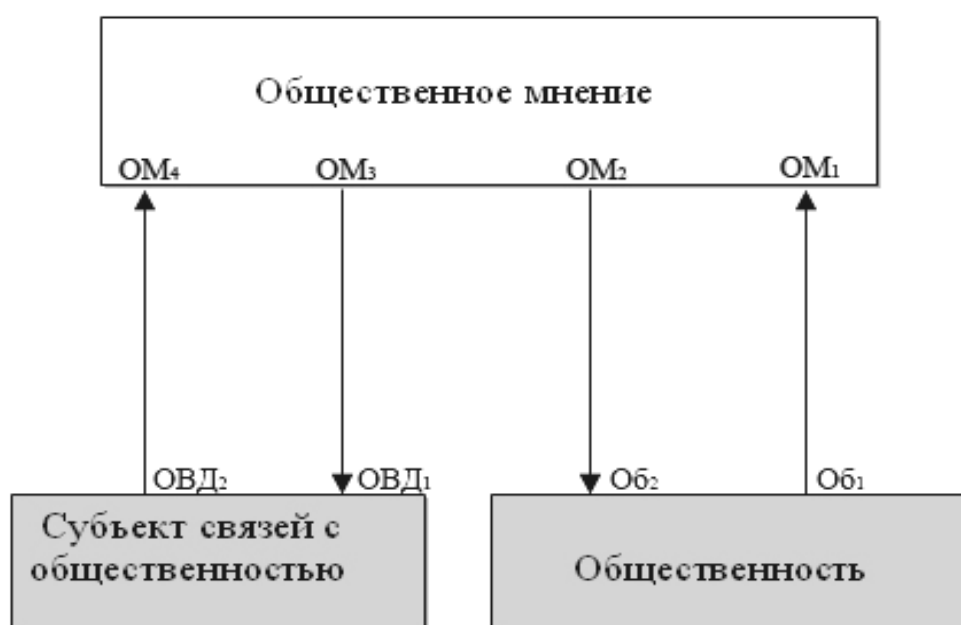


Рисунок 1

Первая из связей, на которую необходимо обратить внимание – это связь Об₁ – ОМ₁, отражающая непосредственное качество общественности как субъекта общественного мнения.

Существование указанной связи не подлежит сомнению, так как без общественности нет и общественного мнения. Оно является элементом общественного сознания, формируется в процессе социального взаимодействия путем обмена социальной информацией, включающей индивидуальные мнения членов общественных групп относительно отдельных проблем, событий, фактов

социальной действительности. В данном случае мнений относительно состояния и проблем правопорядка, а также органов внутренних дел как социального института, его способности удовлетворять социальную потребность в поддержании достаточного уровня личной и коллективной безопасности, защищенности от различных угроз, поддержания правопорядка, эффективности деятельности этого института по удовлетворению этой потребности, необходимости и готовности содействия ему в осуществлении этой деятельности и т.д.

Таким образом, общественное мнение отражает спектр мнений по указанным проблемам всего общества в целом, а также мнения отдельных субъектов общественности.

Две следующие связи $OM_2 - Об_2$ и $OM_3 - ОВД_1$ отражают влияние общественного мнения как на органы внутренних дел, так и на общественность и связаны с двумя основными блоками функций общественного мнения:

- влияние на социальные институты власти ($OM_3 - ОВД_1$);
- влияние на общество в целом ($OM_2 - Об_2$).

Влияние на институты власти может быть экспрессивным: оно выражено, заявило определенную позицию по отношению к ней, существует как объективная данность. Влияние общественного мнения может быть консультативным: оно дает совет по поводу решения социальных проблем. Может быть директивным: в ходе референдумов, плебисцитов и т.п.¹

Таким образом, в результате анализа состояния общественного мнения органы внутренних дел могут получать информацию об отношении к ним различных групп населения, приемлемости для граждан предлагаемых ими путей и методов решения проблем, а также получать предложения по их совершенствованию, выявлять наиболее конструктивные формы сотрудничества с гражданами.

Влияние общественного мнения на общество и общественность как его элемент выражается в реализации ряда функций ценностно-регулятивного и практически-действенного характера:

- информирования и консультирования членов группы по конкретному вопросу (проблеме);
 - контроля за их действиями и поведением;
 - определения позиций и допустимых (приемлемых, желательных) способов решения проблемы, форм участия в определенных видах деятельности.
- Что находит свое выражение в поведении и деятельности общественности.

Таким образом, общественное мнение в правоохранительной сфере оказывает непосредственное влияние как на органы внутренних дел в качестве института власти, так и на его общественность. С одной стороны оно отражает отношение общественности к ОВД, их деятельности, а также предлагаемым путям и методам решения проблем в правоохранительной сфере (экспрессивная функция), выражает требования и представляет консультации по совершенствованию этой деятельности (директивная и консультативная функции). С другой стороны общественное мнение оказывает влияние на обществен-

¹ Федотова Л.Н. Паблик рилейшнз и общественное мнение. - СПб., 2003. С. 72.

ность, ориентируя её относительно ОВД, что происходит путем информирования и консультирования членов общественных групп по актуальным проблемам охраны правопорядка, определения позиций и допустимых (приемлемых, желательных) способов решения этих проблем, форм участия в деятельности по охране правопорядка, а также контроля поведения индивидов.

Оставшаяся связь ОВД₂ – ОМ₄ отражает влияние органов внутренних дел на общественное мнение, которое осуществляется как в результате непрерывного взаимодействия органов внутренних дел с общественностью в процессе осуществления ими своей профессиональной деятельности, так и путем целенаправленной деятельности по его формированию.

Таким образом, эта связь указывает, во-первых, на стихийные процессы формирования общественного мнения, происходящие путем получения информации о деятельности ОВД из личного опыта взаимодействия с их представителями, межличностного общения по поводу их деятельности, сообщений разнообразных СМИ, во-вторых, на осознанные управляемые процессы информационно-коммуникативного воздействия, осуществляемые в рамках связей с общественностью по различным каналам коммуникации, направленные на достижение цели этой деятельности и решение стоящих перед ней задач.

Таким образом, общественное мнение является неотъемлемым элементом системы функционирования связей с общественностью ОВД, занимает промежуточное положение между органами внутренних дел и общественностью, что отражает его способность опосредовать связи между этими элементами, а также отражать характеристики состояния всей системы функционирования связей с общественностью ОВД. Воздействие на общественное мнение и с одной, и с другой стороны приводит к влиянию как на органы внутренних дел, так и на общественность, что позволяет органам внутренних дел посредством связей с общественностью влиять на состояние указанной системы, приближая его характеристики к требуемому состоянию.

Последним из элементов системы функционирования связей ОВД с общественностью является комплекс норм, регулирующих деятельность по связям с общественностью.

Такие нормы содержатся в Конституции РФ, ряде законов и подзаконных актов. К основным из них можно отнести Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», Федеральный закон от 04.07.1996 № 85-ФЗ «Об участии в международном информационном обмене», приказ МВД России от 16.06.2011 № 683 «Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации», приказ МВД России от 06.09.2011 № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России»,

приказ МВД России от 01.01.2009 № 1 «Об утверждении концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы».

Нормы, содержащиеся в указанных источниках, упорядочивают отношения, складывающиеся в ходе осуществления связей с общественностью ОВД. Однако регулированию поддаются не все из них, а лишь часть. Можно говорить о наличии определенной совокупности норм, регулирующих деятельность органов внутренних дел как субъекта связей с общественностью, институты и формы их коммуникации с общественностью, но не общественные отношения, складывающиеся в системе функционирования связей с общественностью как результат этой коммуникации.

Таким образом, в настоящей главе были предприняты первые шаги в направлении раскрытия теоретической концепции, отражающей природу функционирования связей с общественностью в социальной системе взаимодействия «ОВД – общественность», представляющей необходимое основание для понимания сущности (цели, субъектов, объекта, содержания) рассматриваемого феномена и особенностей его включения в деятельность органов внутренних дел. В этих целях была проанализирована система функционирования связей с общественностью органов внутренних дел Российской Федерации, рассмотрены основные её элементы: субъект (базисный и технологический), внешняя среда (общественность и общественное мнение), ценности, система норм, регулирующих деятельность по связям с общественностью. Раскрыта структура отношений указанных элементов и место связей с общественностью в ней.

В следующей главе рассмотрение указанной концепции будет продолжено, внимание будет направлено на способ интеграции связей с общественностью в механизм управления ОВД в качестве специальной функции управления, нацеленной на преобразование характеристик системы «ОВД – общественность».

Вопросы для самопроверки:

1. Каковы основные ценности, ориентирующие деятельность по связям с общественностью ОВД?
2. Что понимается под субъектом связей с общественностью?
3. В чем разница между базисным и технологическим субъектами связей с общественностью ОВД?
4. Какие субъекты относятся к общественности ОВД в узком смысле?
5. Укажите место связей с общественностью в структуре системы «ОВД – общественность».
6. Что понимается под общественным мнением в правоохранительной сфере?
7. Каким образом общественное мнение включено систему функционирования связей с общественностью ОВД?

Г Л А В А 2. СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СПЕЦИАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Связи с общественностью являются специальной функцией управления социальных организаций, направленной как на изменение характеристик социальной среды их функционирования, так и самих организаций (структуры и функций), осуществляющейся на двух взаимопроникающих уровнях управления – консультативном и исполнительском, включающих аналитико-прогностическую, информационно-консультативную, организационно-технологическую и коммуникативно-информационную функции, реализация которых составляет содержание связей с общественностью. Все выше сказанное в полной мере относится и к органам внутренних дел Российской Федерации, поскольку они являются социальной организацией, осуществляющей свою деятельность в сложной динамичной социальной среде, при этом эффективность данной деятельности напрямую зависит от степени интеграции этой системы.

По мнению А.А. Благоразумного и В.Б. Коробова «связи с общественностью – это особая функция управления органами внутренних дел, которая способствует установлению и поддержанию общения, взаимопонимания и сотрудничества между ОВД и общественностью, решению различных проблем и задач. Это функция, которая направлена на формирование развитой системы коммуникации ведомства с общественностью посредством открытого, честного информирования последней обо всех интересующих её вопросах, связанных с деятельностью ОВД, непрерывного диалога на актуальные проблемы правоохранительной деятельности. Связи с общественностью помогают руководству органов внутренних дел быть информированными об общественном мнении и вовремя реагировать на него»¹.

При этом «связи с общественностью органов внутренних дел:

- определяют и делают особый упор на главной задаче руководства ОВД – служить интересам общественности;
- помогают руководству быть готовыми к любым переменам и использовать их наиболее эффективно;
- выполняют роль «системы раннего оповещения» о проблемах и помогают справиться с нежелательными тенденциями;
- используют исследования и открытое, основанное на этических нормах общение в качестве основных средств деятельности органов внутренних дел»².

Однако, такое понимание связей с общественностью ОВД недостаточно полно отражает их управленческую природу. Это становится ясно при критическом рассмотрении ряда указанных положений. Так, можно отметить, что

¹ Благоразумный А.А., Коробов В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел: учебное пособие. - М., 2003. С. 30.

² Там же.

связи с общественностью не только «делают упор на главной задаче руководства ОВД – служить интересам общественности», но и являются средством доведения до общественности интересов и официальной позиций руководства ОВД на те или иные проблемы в правоохранительной сфере.

Несмотря на то, что как общественность, так и органы внутренних дел в своем взаимодействии ориентированы на одни и те же ценности, их интересы детерминируются осознанием необходимости удовлетворения одних и тех же социальных потребностей, позиции указанных элементов могут и не совпадать. Это несоответствие может послужить причиной непонимания, которое в свою очередь связано с негативной оценкой ОВД и их деятельности, которая с большой долей вероятности приведет к осложнению ситуации взаимодействия, а соответственно к снижению эффективности деятельности ОВД, а также уровня удовлетворения отдельных социальных потребностей. Таким образом, в первую очередь связи с общественностью призваны, на основе продуктивного диалога, сгладить эти противоречия, добиться сближения интересов, приведения социальной системы «ОВД – общественность» в состояние, характеризующееся гармонизацией их взаимоотношений.

Кроме того, связи с общественностью ОВД позволяют не только получать информацию о состоянии социальной среды их функционирования и передавать её руководству для принятия адекватных складывающейся ситуации управленческих решений, но и активно на эту ситуацию воздействовать.

На основании изложенного необходимо дополнить указанные представления о связях с общественностью как специальной функции управления ОВД. Для этого следует последовательно остановиться на цели, задачах связей с общественностью ОВД, их содержании, выраженном в ряде подфункций, а также способе их включения в систему управления ОВД.

А.А. Благоразумный и В.Б. Коробов отмечают, что «конечной целью развития связей с общественностью можно считать создание благоприятного контекста деятельности ОВД, подразумевающего развитую систему доверительных отношений ОВД с общественностью, оптимизирующую взаимный информационный обмен и взаимодействие»¹.

При этом понимание цели осуществления связей с общественностью ОВД должно быть связано с представлением об этой деятельности как функции ОВД, направленной на управление состоянием системы «ОВД – общественность» (функции управления), которое осуществляется путем оказания управленческих воздействий, как на сам субъект этой деятельности, так и на среду его функционирования.

Таким образом, целью связей с общественностью ОВД является приведение социальной системы взаимодействия «ОВД - общественность», именуемой в предыдущей главе «системой функционирования связей с общественностью», в определенное состояние, обладающее рядом специфических характеристик.

¹ См.: *Благоразумный А.А., Коробов В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел: учебное пособие.* - М., 2003. С. 30.

Такая позиция близка позиции вышеуказанных авторов, однако отличается от неё более широким содержанием. Наряду с достижением благоприятного контекста взаимодействия элементов системы «ОВД – общественность», заключающемся во взаимном положительном отношении элементов, выражающемся в одобрении, понимании, доверии и поддержке, здесь выделяется другая характеристика – гармонизация их отношений.

Под гармонизацией понимается состояние системы, характеризующееся сближением интересов и позиций её элементов, согласованием их отношений и преодолением конфликтов. Необходимость достижения такого состояния системы «ОВД – общественность» предопределяется осознанием его как необходимого условия существования и эффективной деятельности ОВД.

Указанная цель достигается решением ряда непосредственных задач связей с общественностью. А.А. Благоразумный и В.Б. Коробов утверждают, что связи с общественностью органов внутренних дел решают следующие концептуальные задачи:

- координация методов, использующихся в профессиональной деятельности ОВД и кооперации усилий различных субъектов правоохранительной деятельности;

- выявление и объективация удовлетворения интересов и потребностей населения в правоохранительной деятельности;

- стимулирование изменения сложившейся структуры потребностей, ожиданий и интересов граждан в правоохранительной сфере;

- повышение понимания зависимости и взаимообусловленности личных, общественных и государственных интересов в правоохранительной сфере, активизации заинтересованного участия в солидарных действиях, направленных на предупреждение преступности¹.

Такая точка зрения на задачи связей с общественностью ОВД несомненно отражает их концептуальную сущность как функции управления, направленной на преобразование социальной действительности в целом, организации социального взаимодействия в направлении интеграции социальной системы в целях решения правоохранительных задач. Однако, необходимо конкретизировать их понимание, добиться представления о задачах связей с общественностью ОВД как о некоторых промежуточных целях отдельного вида деятельности ОВД, опосредующих достижение основной.

Для этого следует обратиться к анализу нормативной базы функционирования технологического субъекта связей с общественностью ОВД и обобщении ею задач, стоящих перед подразделениями информации и общественных связей ОВД, указанных в ведомственных нормативных актах, в соответствии с общими задачами связей с общественностью.

Первая из общих задач связей с общественностью – *изучение, анализ и интерпретация общественного мнения* – соответствует функции подразделений информации и общественных связей по проведению мониторинга общест-

¹ См.: Благоразумный А.А., Коробов В.Б. Организация общественных связей органов внутренних дел: учебное пособие. - М., 2003. С. 31-32.

венного мнения о деятельности органов внутренних дел, возложенной на них п. 4 Инструкции по организации работы подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации по информационному обеспечению деятельности органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России, утверждённой приказом МВД России от 06.09.2011 № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

Вторая задача – *обеспечение управляющей подсистемы субъекта связей с общественностью информацией о состоянии социальной среды функционирования (внутренней и внешней общественности, общественном мнении), необходимой при принятии управленческих решений* – заключается в информировании руководства ОВД об освещении в СМИ деятельности ОВД¹.

Третья из указанных задач – *определение способов, механизмов, средств воздействия на общественное мнение и непосредственная его коррекция* – связана со следующими функциями подразделений информации и общественных связей:

- формирование объективного общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России;
- незамедлительное реагирование в соответствии с законодательством Российской Федерации на материалы в СМИ, содержащие недостоверные сведения о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России².

Четвертая задача – *канализация информационного обмена путем организации развитой системы публичных коммуникаций субъекта* – соответствует функциям:

- проведения для представителей СМИ встреч, пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», «прямых линий» с участием руководителей органов внутренних дел и внутренних войск МВД России;
- организации встреч руководителей органов внутренних дел и внутренних войск МВД России с представителями государственных и муниципальных органов, институтов гражданского общества по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, противодействия преступности³.

¹ Типовое положение об управлении (отделе, отделении, группе) информации и общественных связей министерства внутренних дел по республике, главного управления, управления МВД России по иному субъекту Российской Федерации, отделе (отделении, группе) информации и общественных связей управления на транспорте МВД России по федеральному округу, линейного управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте утверждено приказом МВД России от 06.09.2011 № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

² Там же.

³ Там же.

Пятая из общих задач – *управление социальной информацией* – соответствует функциям:

- освещения в СМИ профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск МВД России, а также участия граждан в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и противодействии преступности;

- предоставления в СМИ в установленном порядке информации о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России;

- информирования государственных и муниципальных органов, граждан о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и противодействию преступности через СМИ и информационно-телекоммуникационную сеть Интернет;

- информационного сопровождения социально значимых мероприятий, проводимых органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России¹.

Рассмотренное нормативное представление о задачах связей с общественностью органов внутренних дел не отражает в полной мере их сущности, является фрагментарным и не способно отразить их концептуального понимания. В этой связи, представляется целесообразным на основе синтеза указанных представлений и общетеоретических оснований рассматриваемого вида деятельности установить иную формулировку его задач.

Таким образом, задачами связей с общественностью ОВД Российской Федерации являются:

- 1) изучение социальной среды функционирования ОВД (изучение, анализ и интерпретация общественного мнения в правоохранительной сфере, оценка общественно-политической, социально-экономической, межнациональной, конфессиональной обстановки, ситуации в области соблюдения прав человека) в целях выявления и объективации удовлетворения интересов и потребностей населения в правоохранительной деятельности, установления оценок общественностью ОВД и их деятельности;

- 2) обеспечение руководства ОВД информацией о состоянии социальной среды функционирования (внутренней и внешней общественности, общественном мнении), необходимой для принятия управленческих решений, адекватных сложившейся ситуации взаимодействия;

- 3) формирование каналов информационного обмена путем организации развитой системы публичных коммуникаций ОВД с различными субъектами общественности (отечественными и зарубежными средствами массовой ин-

¹ Типовое положение об управлении (отделе, отделении, группе) информации и общественных связей министерства внутренних дел по республике, главного управления, управления МВД России по иному субъекту Российской Федерации, отделе (отделении, группе) информации и общественных связей управления на транспорте МВД России по федеральному округу, линейного управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте утверждено приказом МВД России от 06.09.2011 № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».

формации, органами государственной власти и местного самоуправления, аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, избирательными комиссиями, политическими партиями и движениями, общественными, религиозными объединениями, правозащитными и другими негосударственными организациями и т.д.);

4) определение способов, механизмов, средств воздействия на общественное мнение и непосредственная его коррекция в целях достижения положительной оценки ОВД со стороны общественности, стимулирования изменения сложившейся структуры потребностей, ожиданий и интересов граждан в правоохранительной сфере, повышения понимания зависимости и взаимообусловленности личных, общественных и государственных интересов в правоохранительной сфере, активизации заинтересованного участия в солидарных действиях, направленных на предупреждение преступности;

5) управление социальной информацией, отражающей деятельность ОВД, в целях наиболее эффективного информирования граждан о государственной политике в области обеспечения правопорядка и общественной безопасности, борьбы с преступностью и предпринимаемых ОВД мерах по ее реализации, формирования положительного образа ОВД и их сотрудников в общественном мнении, правовой пропаганды, при условии предотвращения утечки сведений, представляющих государственную, служебную и иную, охраняемую законом тайну.

Решение указанного комплекса задач направлено на достижение непосредственной цели связей с общественностью ОВД и осуществляется в рамках отдельных направлений деятельности, которые представляют собой комплекс её функций.

Указанные направления деятельности включаются в систему управления органов внутренних дел на двух взаимосвязанных уровнях - консультативном и исполнительском. Первый из них связан с принятием управленческих решений управляющей подсистемой организации - аппаратами управления ОВД, второй - с непосредственной реализацией указанных решений.

В каждой из функций могут быть выделены направления деятельности, относящиеся как к исполнительскому, так и консультативному уровням. При этом консультативный уровень в первую очередь связан с взаимодействием технологического субъекта и руководства ОВД, а исполнительский отражает деятельность технологического субъекта по реализации управленческих решений об оказании информационно-коммуникативных воздействий на среду функционирования ОВД, хотя и не исключает участия руководства ОВД в осуществляемых на этом уровне мероприятиях.

Путем анализа функций подразделений информации и общественных связей ОВД, нашедших свое отражение в нормативных актах МВД России, а также их синтеза с представлениями о функциях связей с общественностью социальных организаций, представляется возможным обобщить содержание функции связей с общественностью ОВД в целях упрощения их концептуального понимания, при этом раскрыв их содержательное наполнение на обоих уровнях включения в систему управления ОВД.

На консультативном уровне содержание функций связей с общественностью ОВД заключаются в следующем.

Аналитико-прогностическая функция направлена на изучение и прогнозирование состояния социальной среды функционирования органов внутренних дел и её реакций на их действия. Она включает сбор, анализ, и обобщение информации о структуре среды, действующих в ней субъектах общественности, происходящих процессах, интересах и потребностях граждан в правоохранительной сфере, уровне их удовлетворения и отношении к ОВД, получившем отражение в общественном мнении и материалах средств массовой информации, а также прогнозирование на основе полученных данных будущих состояний указанной среды.

Организационно-технологическая функция направлена на организацию конкретных мероприятий по сбору, обработке, хранению информации о социальной среде функционирования ОВД и передаче этой информации управляющей подсистеме для использования при формировании стратегии развития связей с общественностью и информационной политики, а также принятии управленческих решений в данной сфере. Она включает комплекс мер и действий по организации аналитической работы, проведению социологических, статистических и иных исследований, мониторингу материалов средств массовой информации, формированию и ведению информационных учетов и информационных систем, а также проведению консультационных встреч руководства ОВД с представителями общественности.

Информационно-коммуникативная функция направлена на установление и поддержание разнообразных каналов информационного обмена между ОВД и социальной средой их функционирования. Она находит свое выражение в установлении и поддержании контактов с социологическими службами изучения общественного мнения, а также разнообразными элементами общественности ОВД (отечественными и зарубежными СМИ, органами государственной власти и местного самоуправления, политическими, общественными, религиозными образованиями, экономическими субъектами и т.д.).

Коммуникативно-методическая функция на консультативном уровне заключается в непосредственном представлении руководству ОВД достоверной, полной и своевременной аналитической информации о социальной среде функционирования ОВД, а также его консультировании о способах, приемах и технологиях осуществления связей с общественностью, представлении рекомендаций по разработке концептуальных моделей сотрудничества и социального партнерства, программ, акций и кампаний.

Таким образом, функции связей с общественностью ОВД на консультативном уровне их включения в систему управления ОВД выполняют роль обеспечения руководства необходимой информацией о состоянии социальной среды функционирования, в целях её использования при осуществлении как внутриорганизационного управления, так и управления характеристиками социальной среды функционирования ОВД, а также консультирования руководства по вопросам выработки информационной политики и стратегии развития

связей с общественностью, выбора наиболее эффективных способов, приемов и технологий осуществления управляющих коммуникативных воздействий.

На исполнительском уровне включения в управление ОВД содержание функции связей с общественностью выражается в следующем.

Аналитико-прогностическая функция связана с подготовкой массива аналитических данных, необходимых для выбора предпочтительной модели, стратегии и тактики проведения комплекса мероприятий либо конкретного мероприятия, ориентированных на изменение характеристик социальной среды функционирования органов внутренних дел. Она включает сбор, анализ и обобщение данных о среде функционирования ОВД, необходимых для выбора наиболее эффективной формы деятельности, планирования, организации и проведения того или иного мероприятия либо комплекса мероприятий, прогнозирования эффективности осуществляемого информационно-коммуникативного воздействия.

Организационно-технологическая функция включает совокупные меры и действия по организации и реализации программ пропагандистского и информационно-разъяснительного характера, проведения пресс-конференций, брифингов, «круглых столов», творческих конкурсов на лучшее освещение в СМИ деятельности ОВД и т.д.

Информационно-коммуникативная функция на рассматриваемом уровне выражается в установлении и поддержании информационного обмена между органами внутренних дел и социальной средой их функционирования, осуществляемого путем продуцирования, тиражирования и распространения информации. Она включает осуществление деловых контактов с российскими и зарубежными журналистами, кино-, теле- и видеостудиями, распространение по поручению руководства ОВД информации в СМИ, выражающей официальную позицию ОВД, а также информации о решениях и деятельности ОВД, осуществление информационного обеспечения мероприятий с участием руководства ОВД, содействие освещению в центральных, региональных и ведомственных СМИ мероприятий, проводимых ОВД, участие в пропаганде содействия граждан, общественных объединений органам внутренних дел.

Коммуникативно-методическая функция на исполнительском уровне связана с консультированием иных структурных элементов системы ОВД о целях, задачах, а также способах, приемах, технологиях осуществления связей с общественностью, в целях обеспечения исполнения единой информационной политики. Она включает организационно-методическое обеспечение деятельности подразделений информации и общественных связей, а также иных подразделений и служб по вопросам взаимодействия с различными элементами общественности, разработку рекомендаций, методических пособий в целях повышения эффективности деятельности подразделений ОВД в области связей с общественностью, участие в разработке учебных программ и тематических планов повышения квалификации сотрудников подразделений информации и общественных связей, изучение и внедрение отечественного и зарубежного передового опыта в области развития связей с общественностью ОВД и их информационной политики и т.д.

Таким образом, наполнение функций связей с общественностью ОВД на исполнительском уровне непосредственно связано с реализацией решений управляющей подсистемы о преобразовании характеристик социальной среды их функционирования, которое осуществляется технологическим субъектом связей с общественностью – системой подразделений информации и общественных связей ОВД.

Сразу необходимо отметить, что разделение содержания деятельности по связям с общественностью на ряд функций, а также выделение их элементов, соответствующих консультативному и исполнительскому уровню включения в систему управления ОВД, носит во многом условный характер. На практике отнести тот или иной вид (форму) деятельности в сфере связей с общественностью к какой-то конкретной функции либо уровню включения в систему управления довольно сложно.

Так, например, проведение пресс-конференции включает элементы всех указанных функций на обоих уровнях включения в систему управления. Необходимость проведения данного мероприятия может быть установлена при выявлении в ходе аналитической работы по исследованию характеристик системы «ОВД – общественность» (аналитико-прогностическая функция на консультативном уровне) посредством мониторинга материалов СМИ (организационно-технологическая функция на консультативном уровне), получаемых ОВД по подписке (информационно-коммуникативная функция на консультативном уровне), существования определенной проблемы. Информация о ней и возможности её решения путем проведения пресс-конференции передается управляющей подсистеме (коммуникативно-методическая функция на консультативном уровне). В случае принятия управленческого решения о проведении данного мероприятия технологическим субъектом осуществляется сбор, анализ и обобщение информации по теме пресс-конференции (аналитико-прогностическая функция на исполнительском уровне). Проводятся мероприятия по её подготовке и проведению (организационно-технологическая функция на исполнительском уровне). В ходе пресс-конференции происходит информационный обмен с целью оказания информационно-коммуникативного воздействия на социальную среду функционирования ОВД и решения возникшей проблемы (информационно-коммуникативная функция на исполнительском уровне).

Способ включения связей с общественностью в механизм управления ОВД представляется возможным рассмотреть с помощью схемы, приведенной ниже (см. рис. 2).

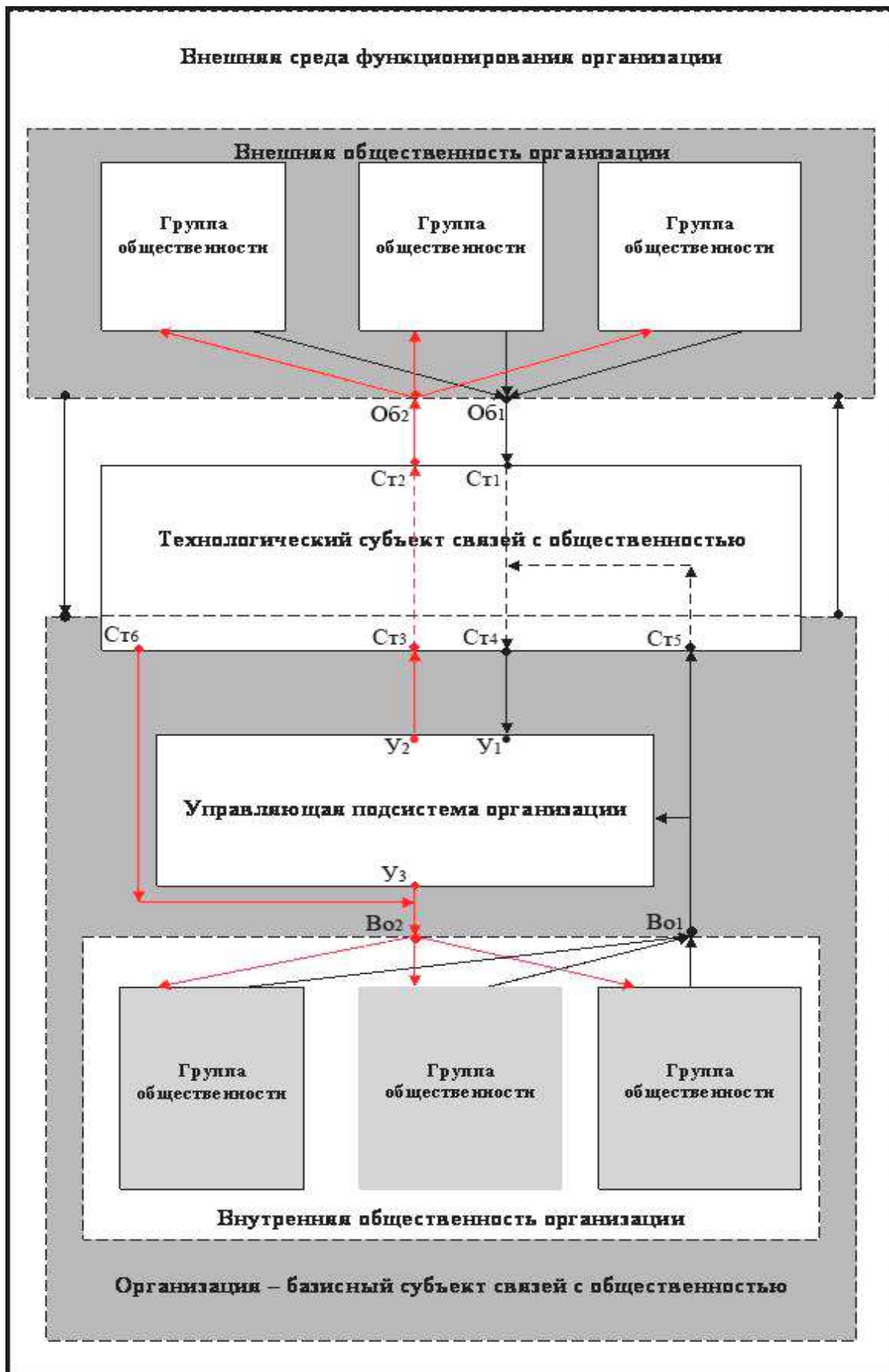


Рисунок 2

При этом под базисным субъектом связей с общественностью понимается система органов внутренних дел, под технологическим субъектом – система подразделений информации и общественных связей ОВД, под управляющей подсистемой – руководство ОВД, под внутренней общественностью – личный состав ОВД, их структурные подразделения, под внешней общественностью – субъекты социальной среды функционирования.

Включение связей с общественностью в механизм управления ОВД для наглядности может быть рассмотрен на примере подготовки, принятия и исполнения ставшего историей «Обращения министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России», опубликованного в Российской газете от 23 августа 2005 года. Необходимо отметить, что указанный документ будет использован здесь лишь в качестве примера подготовки и принятия управленческого решения, направленного на изменение характеристик системы «ОВД – общественность», иллюстрирующего функционирование связей с общественностью как специальной функции управления ОВД.

Как было отмечено ранее, на первом этапе управленческого цикла в сфере связей с общественностью органов внутренних дел проводится исследование элементов социальной среды их функционирования, а конкретно – общественного мнения в правоохранительной сфере как структурного элемента внешней социальной среды с одной стороны (отрезок Об1 – Ст1) и самой организации как внутренней среды с другой (отрезок Во1 – Ст5), устанавливаются характеристики системы «ОВД – общественность», отражающие её состояние и подлежащие дальнейшему преобразованию.

На примере Обращения можно проследить, что в ходе проведения такого рода работы было установлено, что «свидетельством низких моральных качеств отдельных сотрудников и военнослужащих являются равнодушие, черствость и грубость по отношению к гражданам... Есть такие, кто ... вступая в сомнительные связи с предпринимателями, а иногда и в сговор с правонарушителями подрывают авторитет ... Отдельные сотрудники и руководители органов внутренних дел встали на путь укрытия преступлений от регистрации, необоснованных отказов гражданам в приеме заявлений о правонарушениях и волокиты в разрешении их обращений, ... работа по обеспечению правопорядка нередко подменяется тотальными проверками документов, назойливым администрированием мелкого и среднего бизнеса, использования схем противоправного влияния на крупных предпринимателей»¹.

На следующем этапе происходит оценка полученной информации (отрезок Ст1 – Ст4) и передача её управляющей подсистеме ОВД для принятия дальнейших решений (отрезок Ст4 – У1). В случае несоответствия характеристик состояния системы «ОВД – общественность» требуемым, указанная информация может послужить основанием для принятия решения об оказании на

¹ Обращение министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России // Российская газета. 2005. 23 августа.

них управляющих воздействий в целях приведения системы в состояние, характеризующееся гармонизацией отношений, сближением интересов, преодолением конфликтов и общим положительным контекстом взаимодействия.

В ходе анализа Обращения становится очевидным, что в ходе оценки характеристик внутренней структуры ОВД была установлена их корреляция с такой характеристикой состояния системы «ОВД – общественность» как низкий уровень доверия граждан органам внутренних дел. На основании полученных данных было принято управленческое решение об изменении данной характеристики в сторону роста доверия, а соответственно, достижения общего положительного контекста взаимодействия.

Требуемое состояние системы «ОВД – общественность» может достигаться воздействием как на сами ОВД, преобразованием характеристик их внутренней структуры в соответствии с ожиданиями общественности (отрезок У₃ – В₀₂), так и на общественность, путем коррекции общественного мнения (отрезок У₂ – Об₂).

Таким образом, управляющее воздействие на характеристики системы ОВД в Обращении были выражены в следующих поручениях Министра внутренних дел:

- добиваться от каждого сотрудника глубокого уважения к человеку и гражданину, обостренного чувства справедливости, формировать моральный облик защитника правопорядка;
- анализировать материалы СМИ о неправомерных действиях сотрудников... , создать в коллективах атмосферу нетерпимости к грубости, чванству, хамству и волоките;
- решительно поднять уровень служебной и воинской дисциплины;
- исключить из практики работы сотрудников ... беспричинные, необоснованные законодательством и обстановкой проверки у граждан паспортов, миграционных и иных документов, досмотров транспортных средств и грузов и т.д.¹

Решение об оказании управляющего воздействия на внешнюю социальную среду функционирования ОВД получило свое выражение в поручении «обеспечить более активное информационное, творческое и профилактическое взаимодействие со средствами массовой информации по созданию положительного образа сотрудника ... , повышению имиджа органов внутренних дел и внутренних войск в целом, а также усилению через СМИ профилактического влияния на население в интересах обеспечения правопорядка и предупреждения преступлений»².

Опубликование и доведение до исполнителей Обращения является завершающей стадией управленческого цикла на консультативном уровне, затем ним следуют стадии реализации управленческих решений непосредственными

¹ Обращение министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России // Российская газета. 2005. 23 августа.

² Там же.

исполнителями на исполнительском уровне. Решение о воздействии на внутреннюю структуру должно быть реализовано в деятельности руководителей, командиров всех уровней органов, подразделений, организаций и учреждений, воинских частей и соединений системы МВД России и ФМС России, кадровых аппаратов, подразделений собственной безопасности, инспекций по личному составу, образовательных учреждений МВД России. Решение о воздействии на внешнюю социальную среду функционирования ОВД должно быть реализовано в деятельности системы подразделений информации и общественных связей МВД России. При этом реализация указанных управленческих решений связана с наложением на этот процесс общих функций управления (прогнозирование, планирование, организации, регулирования, контроля).

На этом рассмотрении и уточнении теоретической концепции связей с общественностью в социальной системе взаимодействия «ОВД – общественность» может быть завершено. Учитывая вышеизложенное, может быть сформулировано определение связей с общественностью ОВД, в полной мере отражающее их сущность как функции управления и необходимое для понимания особенностей включения указанного феномена в механизм управления органов внутренних дел Российской Федерации.

Связи с общественностью органов внутренних дел – это специальная функция управления, представляющая собой особое направление управленческой деятельности ОВД, ориентированное на формирование развитой системы их коммуникаций с различными субъектами общественности, обеспечение аппаратов управления информацией о состоянии социальной среды их функционирования. Связи с общественностью обеспечивают учет данной информации при принятии управленческих решений, влияющих на изменение как характеристик системы органов внутренних дел, так и среды их функционирования.

Вопросы для самоконтроля:

1. В чем состоит цель деятельности по связям с общественностью ОВД?
2. Какие задачи решают связи с общественностью ОВД?
3. Какие подфункции составляют содержание функций связей с общественностью ОВД?
4. На каких уровнях осуществляется решение задач связей с общественностью ОВД?
5. Каким образом реализуются подфункции связей с общественностью ОВД на каждом из уровней управления?
6. Приведите пример включения функции связей с общественностью в механизм управления органами внутренних дел.

Г Л А В А 3. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СВЯЗЕЙ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОВД

В предыдущих главах учебного пособия была рассмотрена теоретическая концепция, отражающего природу функционирования связей с общественностью в социальной системе взаимодействия «ОВД – общественность», представляющая собой необходимое основание для понимания сущности (цели, субъектов, объекта, содержания) исследуемого феномена и особенностей его включения в деятельность органов внутренних дел.

Настоящая глава посвящена рассмотрению проблем функционирования связей с общественностью ОВД и возможных путей их решения. В этих целях будут определены характеристики системы функционирования связей с общественностью ОВД, механизм их формирования и место в нём связей с общественностью, а также модель данного вида деятельности, характерная для ОВД на сегодняшний день.

Первоначально необходимо обратить внимание на такую характеристику состояния системы «ОВД – общественность» как контекст взаимодействия её элементов, входящую в непосредственный объект управления связей с общественностью ОВД.

Контекст взаимодействия характеризуется отношением основных элементов системы «ОВД – общественность», выражается во взаимных оценках, получающих свое отражение в общественном мнении, и оказывает влияние на социальное поведение индивидов, входящих в состав элементов указанной системы.

Первостепенное значение при анализе контекста взаимодействия в системе «ОВД – общественность» имеет отношение общественности к органам внутренних дел. Оно может формироваться на основе как положительных, так и отрицательных оценок, меняться на отрезке от негативного до позитивного и характеризоваться одобрением – неодобрением, пониманием – непониманием, доверием – недоверием, поддержкой – отсутствием таковой.

Значимость достижения контекста взаимоотношений, положительно характеризующего отношение общественности к органам внутренних дел, заключается в облегчении взаимодействия в системе «ОВД – общественность», повышении эффективности деятельности ОВД по удовлетворению социальной потребности в обеспечении высокого уровня личной и коллективной безопасности, охране собственности и установленного правопорядка, а также включению в этот процесс самой общественности.

Система «ОВД – общественность» в настоящий момент характеризуется балансом положительных и отрицательных оценок ОВД со стороны широкой общественности, но для того чтобы установить роль связей с общественностью в процессе воспроизводства данных характеристик, нужно рассмотреть механизм их формирования. Это позволит выявить, насколько связи с общественностью способны влиять на состояние системы «ОВД – общественность», а также с какими проблемами их функционирования связано данное влияние.

Исследователи выделяют три основных источника формирования оценок и мнений, отражающих отношение к сотрудникам органов внутренних дел и их деятельности:

- опыт непосредственного и опосредованного взаимодействия;
- межличностное общение;
- прямое и опосредованное коммуникативное воздействие.

При этом каждый из них может быть связан с формированием как положительных, так и отрицательных оценок и мнений.

Наибольшее влияние на характеристики контекста взаимодействия в системе «ОВД – общественность» оказывает опыт непосредственного взаимодействия. Сформированные на его основе оценки и мнения отличаются наибольшей устойчивостью и долговременностью.

Второй источник связан с распространением оценок и мнений, сформированных в результате непосредственного либо опосредованного взаимодействия с представителями ОВД, в процессе межличностной коммуникации. Таким образом мнения формируются среди близких и знакомых лица, вступавшего в непосредственное (опосредованное) взаимодействие с ОВД.

Третий из источников включает прямое коммуникативное воздействие через лекции, семинары, брифинги и т.д., а также опосредованное коммуникативное воздействие через средства массовой информации. Оценки и мнения, сформированные под влиянием коммуникативных воздействий, по сравнению с опосредованными предыдущими источниками, отличается более низким уровнем компетентности, в большей степени подвержено изменению, в том числе и манипулированию.

Степень воздействия указанных источников на формирование оценок и мнений относительно ОВД и их деятельности различна. Исследованиями установлено, что по сравнению с личным опытом роль средств массовой информации в формировании представлений населения о деятельности органов внутренних дел незначительна. Кроме того, отличается и качество оценок, формируемых в результате использования того или иного источника. Существует явная зависимость между используемым приоритетным каналом информации и отрицательной составляющей общественного мнения. Среди населения, которое формирует мнение главным образом на основе результатов своего взаимодействия с представителями органов внутренних дел, доля отрицательных оценок существенно больше, чем среди тех, кто в качестве базы суждений использует информацию СМИ. Показательно, что значительное число граждан (около 30%), ее использующих, не могут на ее основе сформировать однозначно определенную (положительную или отрицательную) оценку.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что характеристика контекста взаимодействия элементов в системе «ОВД – общественность» определяется в первую очередь характером повседневного взаимодействия сотрудников ОВД с представителями широкой общественности и только потом информационно-коммуникативными воздействиями, в том числе по каналам СМИ. Как точно заметил один из основоположников связей с общественностью Артур Пейдж еще в начале XX века, «восприятие общественностью

организации на 90% определяется её деятельностью и лишь на 10% – тем, что она сама говорит о себе»¹.

Таким образом, негативная составляющая контекста взаимодействия в системе «ОВД – общественность» воспроизводится в первую очередь в процессе повседневной деятельности самих органов внутренних дел как базисного субъекта связей с общественностью, в то время как положительная составляющая обеспечивается в основном за счет деятельности технологического субъекта связей с общественностью ОВД (системы подразделений информации и общественных связей), путем осуществления информационно-коммуникативных воздействий на общественное мнение.

Учитывая тот факт, что характеристики контекста взаимодействия в системе «ОВД – общественность» в течение последних лет стабилизировались, можно предположить, что потенциал связей с общественностью как функции управления ОВД, направленной на преобразование характеристик состояния указанной системы и поддержание их в определенном состоянии, исчерпан. Негативные оценки, складывающиеся в процессе повседневного взаимодействия, компенсируются положительными оценками, формирующимися в результате информационно-коммуникативных воздействий, что обеспечивает их баланс. Однако это далеко не так и свидетельствует лишь о наличии определенных проблем, связанных в первую очередь с пониманием сущности данной функции, а также отсутствием в социальной действительности современного российского общества определенных её функциональных предпосылок.

Для того чтобы прояснить вышесказанное необходимо обратиться к классификации моделей связей с общественностью и рассмотреть ставшую «классической» схему классификации моделей (как возможных, так и реализуемых на практике) деятельности по связям с общественностью, впервые введенную в научный оборот Дж. Грюнингом. Дальнейшее установление соответствия между ними и характеристиками связей с общественностью ОВД позволит выявить возможности и пути их дальнейшего развития, а соответственно снятия проблем их функционирования, имеющих место на сегодняшний день.

В рамках указанной классификации связи с общественностью подразделяются на четыре основные модели, отличающиеся отдельными характеристиками.

Первая модель получила название «манипуляция», «пропаганда», «паблисити» и связана с пониманием связей с общественностью как манипуляции общественным мнением, его односторонней обработки для достижения коммерческих, идеологических и иных целей. Данную модель характеризуют:

- использование любых средств для привлечения внимания общественности и оказания давления на неё;
- игнорирование правдивости, объективности, этических аспектов;
- общественность рассматривается как пассивный получатель информации;

¹ Скотт М. Катлин, Алан Х. Центер, Глен М. Брум. Паблик рилейшенз. Теория и практика. - М., 2001. С. 164.

- главным каналом информационно-коммуникативного воздействия являются средства массовой информации.

Вторая модель именуется «информирование». К её характеристикам относят:

- осознание необходимости систематической работы со СМИ, распространение информации является главной целью деятельности по связям с общественностью;

- информация должна быть точной и правдивой, однако только позитивной, негативные факты и события замалчиваются;

- изучение общественного мнения, необходимость обратной связи не предполагается;

- связи с общественностью на данном этапе реализуются как «дело журналистов, прописавшихся на фирме» (journalists-in-residence).

Третья модель, получившая название «взаимопонимание» или «двусторонняя асимметричная», отличается:

- широким использованием изучения общественного мнения, в первую очередь, с целью выяснения, какая информация вызовет положительную реакцию общественности;

- двусторонней (диалоговой) направленностью деятельности, которая, однако, остается асимметричной, поскольку от коммуникации выигрывает только организация, её интересы имеют доминирующее значение.

Четвертая модель, выделяемая в этом ряду, получила название «двусторонней симметричной». Для неё характерны:

- полное осознание субъектом связей с общественностью необходимости взаимопонимания и учета взаимовлияния среды и организации;

- цель связей с общественностью – взаимная польза организации и общественности («симметричность»);

- смещение акцентов от исполнительского уровня включения связей с общественностью в управление организацией к консультативному;

- переход от реагирования в «пожарном» стиле к профилактике возможных конфликтов с общественностью, анализу перспектив и выработке стратегии организации как социального партнера общественности.

На самом деле отнести связи с общественностью какой-либо организации к одной из этих моделей в чистом виде невозможно. В их деятельности в большей или меньшей степени присутствуют черты каждой из них. Однако именно то, характеристики какой из вышеописанных теоретических моделей нашли наибольшее отражение в деятельности по связям с общественностью конкретной организации, позволяет говорить о том, что она, например, в большей степени относится к модели «манипуляции», чем к «двусторонней асимметричной модели».

Таким образом, все же представляется возможным соотнести связи с общественностью ОВД с одной из них. Такое соотнесение необходимо потому, что указанные модели отражают эволюционное развитие связей с общественностью, а это в свою очередь позволяет проследить качественную ретроспек-

тиву развития этой функции в органах внутренних дел, а также определить возможные тенденции и перспективы их дальнейшего развития.

Для того чтобы осуществить намеченное сравнение необходимо обратиться к анализу ведомственной нормативной базы, регулирующей деятельность по связям с общественностью ОВД.

Концепция совершенствования взаимодействия подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы, утвержденная приказом МВД России от 01.01.2009 № 1, определяет цель совершенствования такого взаимодействия. Она заключается в создании новых, более оптимальных форм и методов проведения информационно-пропагандистской деятельности, обеспечивающих эффективное решение органами внутренних дел и внутренними войсками оперативно-служебных и служебно-боевых задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в государстве и обществе. При этом задачами совершенствования взаимодействия выступают:

- 1) развитие взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск со СМИ;
- 2) развитие взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск с общественными объединениями;
- 3) повышение эффективности деятельности ведомственных СМИ;
- 4) совершенствование организационного обеспечения взаимодействия со СМИ и общественными объединениями.

Из анализа указанных положений можно сделать вывод, что основной целью связей с общественностью ОВД в настоящий момент является распространение информации о деятельности ОВД, направленное на формирование в массовом сознании положительных оценок и образов базисного субъекта данной деятельности, необходимых для успешного решения стоящих перед ним задач. Данное умозаключение на первый взгляд позволяет отнести связи с общественностью ОВД к моделям «манипуляции» или «информирования». Однако, это не совсем верно.

Соответствие связей с общественностью ОВД модели «манипуляции» можно отклонить сразу, поскольку речь в Концепции идёт не о воздействии, а всё же о взаимодействии.

Вместе с тем, данное отличие не исключает соответствия связей с общественностью ОВД модели «информирования», так как три из четырёх указанных в Концепции задач связаны с распространением информации через СМИ. Тем не менее отличие от этой модели также существует.

Основной характеристикой, позволяющей отнести связи с общественностью ОВД к «двусторонней асимметричной» модели, является осознание необходимости взаимодействия с общественностью, подразумевающего функционирование обратной связи и характеризующегося взаимопониманием и поддержкой со стороны общественности, что получило свое отражение в нормативных документах МВД России. О том насколько эта необходимость значима на сегодняшнем уровне осознания и понимания сущности связей с обществен-

ность ОВД красноречиво говорит тот факт, что изучение общественного мнения в первую очередь связано в Концепции с его учётом при подготовке материалов для СМИ.

На этом основании можно сделать вывод о том, что в связях с общественностью ОВД имеет место асимметрия в сторону доминирования в ходе их функционирования интересов базисного субъекта, а также выраженной ориентации на оказание управляющих информационно-коммуникативных воздействий на социальную среду функционирования. Таким образом, связи с общественностью ОВД на современном этапе своего развития могут быть отнесены к «двусторонней асимметричной» модели их функционирования.

Однако если в целом осознание сущности связей с общественностью ОВД на уровне нормативного закрепления сегодня можно смело связать с «двусторонней асимметричной» моделью, о чем свидетельствуют положения ведомственных нормативных актов, то на операциональном уровне оно далеко не всегда находит свое подтверждение и может характеризоваться как «информирование».

Таким образом, повышение эффективности деятельности по управлению характеристиками системы «ОВД – общественность» сегодня в основе своей связывается с решением проблем оптимизации процесса информационно-коммуникативного воздействия ОВД на среду их функционирования, в частности общественное мнение. В этом и состоит основная проблема функционирования связей с общественностью органов внутренних дел на современном этапе.

Такая постановка вопроса о решении проблемы изменения характеристик состояния системы «ОВД – общественность» в сторону достижения общего положительного контекста взаимодействия её элементов указывает на необходимость в первую очередь обратиться к оптимизации использования такого источника формирования оценок и мнений относительно ОВД, их сотрудников и деятельности как непосредственное либо опосредованное коммуникативное воздействие, который оказывает на формирование данных оценок и мнений наименьшее влияние. Таким образом, если учесть, что на формирование негативных оценок и мнений первостепенное влияние оказывают такие источники как опыт непосредственного (опосредованного) взаимодействия и межличностное общение, а доля таких оценок значительна, можно сделать вывод о невозможности существенного изменения характеристик контекста взаимодействия в положительную сторону за счет оптимизации коммуникативного воздействия на общественность и её мнение, поскольку его влияние не сможет в силу слабости источника компенсировать, а тем более значительно снизить негативного отношения общественности к ОВД.

Решение проблемы приведения и поддержания контекста взаимодействия в системе «ОВД – общественность» в состояние, характеризующееся общим положительным отношением её элементов должно быть связано с переходом осознания связей с общественностью к «двусторонней симметричной» модели их функционирования.

Для этого необходимо отойти от понимания связей с общественностью как по приведению характеристик системы «ОВД – общественность» в опре-

деленное состояние путем прямого, а также опосредованного средствами массовой информации, коммуникативного воздействия на формирование общественного мнения, путем информирования общественности о деятельности ОВД и пропаганды их деятельности. Сместить акцент с проблем оптимизации использования методов, средств и технологий связей с общественностью на исполнительском уровне их включения в управление ОВД, связанном с деятельностью технологического субъекта по оказанию информационно-коммуникативных воздействий на среду функционирования ОВД, к проблемам сбора, анализа и передачи информации о среде функционирования управляющей подсистеме (руководству) ОВД, эффективного использования этой информации в ходе принятия управленческих решений на консультативном уровне, связанном, в том числе, и с оказанием управляющих воздействий на характеристики системы самих органов внутренних дел, которые, отражаясь в повседневном опыте взаимодействия, являются основным источником формирования у общественности оценок и мнений об ОВД, их сотрудниках и деятельности. Только признание связей с общественностью функцией, направленной в первую очередь на приведение органов внутренних дел и их деятельности в соответствие с ожиданиями общественности и их использование в данном направлении сможет изменить баланс общественного мнения, а соответственно и характеристики контекста взаимодействия элементов системы «ОВД – общественность» в позитивную сторону.

Однако не справедливо было бы не заметить, что несмотря на то, что связи с общественностью ОВД в настоящий момент больше соответствуют «двусторонней асимметричной» модели, в последнее время сделаны явные шаги в направлении «симметрии», связанной с формированием отношений, основанных на принципах партнерства, взаимопонимания и поддержки. Ярким тому подтверждением можно считать принятие Федерального закона «О полиции» и ряда ведомственных нормативных правовых актов, устанавливающих и конкретизирующих такие принципы деятельности ОВД, как открытость, публичность, общественное доверие и поддержка граждан.

Вместе с тем, переход к концептуальному пониманию связей с общественностью в соответствии «двусторонней симметричной» моделью и его практическая реализация в настоящее время затруднены, причем не только уровнем осознания сущности связей с общественностью и общеорганизационными проблемами органов внутренних дел, но и отсутствием ряда необходимых функциональных предпосылок в социальной системе российского общества.

Основной из общесоциальных проблем, негативно влияющих на развитие связей с общественностью ОВД является атомизация российского общества, несформированность системы институтов гражданского общества, низкий уровень доверия к ним со стороны населения. Такое положение вещей лишает органы внутренних дел большей части общественности в узком её понимании и заставляет концентрировать усилия не на взаимодействии с объединениями граждан, а на оказании влияния на общественное мнение путем опосредованного коммуникативного воздействия через каналы массовой коммуникации. Это затрудняет как процесс получения адекватной информации об ожиданиях

общественности, её потребностях и интересах в правоохранительной сфере, так и доведение до неё позиций органов внутренних дел, что исключает из структуры объекта управления связей с общественностью ОВД такой компонент как гармонизация отношений элементов системы «ОВД – общественность». Кроме того такая ситуация делает невозможным эффективное функционирование такого института как контроль общественности за деятельностью органов внутренних дел.

Таким образом, решение основной на сегодняшний день проблемы функционирования связей с общественностью ОВД, которой является преодоление низкого уровня доверия населения органам внутренних дел и повышение числа положительных оценок ОВД в целом, их сотрудников и деятельности, связывается с изменениями в социальной структуре российского общества, появлении широкой сети институтов гражданского общества, пользующихся доверием населения и способных отражать потребности и ожидания различных социальных групп, а также влиять на социальное поведение, входящих в них индивидов.

В заключении хотелось бы заметить, что настоящее пособие имеет немаловажное значение для решения указанных проблем функционирования связей с общественностью ОВД. Оно призвано, в первую очередь, служить трансформации сущностного понимания связей с общественностью, сложившегося на сегодняшний момент в органах внутренних дел и характерного не только для руководителей, но и для рядовых сотрудников ОВД. Уяснение ими выявленных на основе анализа теоретических положений, ведомственных нормативных актов, а также точек зрения ведущих специалистов в этой области концептуальных теоретических основ связей с общественностью органов внутренних дел переработанных, систематизированных и изложенных в пособии должно способствовать переходу от понимания данной функции как исполнительской деятельности, направленной на оказание целенаправленного информационно-коммуникативного воздействия на общественное мнение в правоохранительной сфере, к осознанию связей с общественностью ОВД как инструмента организации каналов взаимовлияния ОВД и социальной среды их функционирования, управления ими в направлении обеспечения взаимопонимания, поддержки и сотрудничества со стороны населения.

Вопросы для самопроверки:

1. Что понимается под контекстом взаимодействия ОВД и общественности?
2. Каковы основные источники формирования общественного мнения, отражающие отношение общественности к ОВД?
3. Какой из этих источников играет ведущую роль в формировании общественного мнения?
4. Какие модели связей с общественностью существуют, в чем специфика каждой из них?
5. К какой из моделей можно отнести связи с общественностью ОВД в настоящий момент?
6. Отсутствие каких социальных предпосылок, негативно отражается на перспективах развития связей с общественностью ОВД?

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение необходимо обобщить изложенное и обратить внимание на основные понятия и категории, рассмотренные в учебном пособии.

Связи с общественностью органов внутренних дел Российской Федерации как особый вид социальной деятельности осуществляются в социальной системе взаимодействия «ОВД – общественность», основными элементами которой являются субъект связей с общественностью ОВД, социальная среда функционирования ОВД, социальные ценности, ориентирующие взаимодействие в указанной системе, а также система норм, регулирующих деятельность по связям с общественностью ОВД.

К субъектам связей с общественностью ОВД относятся сами органы внутренних дел как социальный институт и система органов государственной власти (базисный субъект), а также система специализированных подразделений ОВД, ориентированных на осуществление данного вида деятельности (технологический субъект).

Основным элементом среды функционирования ОВД является общественность (внутренняя и внешняя). Внутренней общественностью ОВД является их личный состав. Под внешней общественностью в широком смысле понимается население Российской Федерации и население территории обслуживания конкретного органа внутренних дел. В узком понимании к внешней общественности ОВД относятся различные социальные субъекты, получившие институционализацию в виде юридического лица, действующие в разнообразных сферах общественной жизни, представляющие интересы различных групп населения и общества в целом, связанные с публичной деятельностью органов внутренних дел по удовлетворению социальной потребности граждан в поддержании достаточного уровня личной и коллективной безопасности, защищенности от различных угроз.

Внешняя общественность является субъектом другого элемента среды функционирования ОВД – общественного мнения, которое представляет собой мнение, заключающее в себе скрытое или явное отношение различных социальных общностей, групп и индивидов к органам внутренних дел как социальному институту и их деятельности, проявляющейся в решении разнообразных проблем, событиях и фактах социальной действительности.

Под целью связей с общественностью ОВД необходимо понимать достижение и поддержание состояния системы «органы внутренних дел – общественность», характеризующегося, во-первых, гармонизацией отношений, выраженной в сближении интересов и позиций ОВД и элементов социальной среды их функционирования, снятии противоречий и преодолении конфликтов, а во-вторых, общим положительным контекстом взаимодействия, заключающемся во взаимном положительном отношении ОВД и общественности, выражающемся в одобрении, понимании, доверии и поддержке. Достижение указанной цели связано с необходимостью решения ряда непосредственных задач, которое осуществляется в процессе реализации аналитико-прогностической, информационно-консультативной, организационно-технологической и комму-

никативно-информационной функций рассматриваемой функции управления ОВД на консультативном и исполнительском уровнях её интеграции в систему управления ОВД.

Такая характеристика состояния системы «ОВД – общественность» как контекст взаимодействия её элементов, выражающийся в отношении широкой общественности к ОВД, их сотрудникам и деятельности, в настоящий момент характеризуется балансом положительных и отрицательных оценок. При этом негативная составляющая данной характеристики воспроизводится в первую очередь в процессе повседневного взаимодействия граждан с представителями органов внутренних дел, в то время как положительная составляющая обеспечивается за счет деятельности технологического субъекта связей с общественностью ОВД путем осуществления информационно-коммуникативных воздействий на общественное мнение.

Анализ отношений, складывающихся в процессе функционирования связей с общественностью ОВД на сегодняшний день, показал наличие явной асимметрии в сторону доминирования в ходе их осуществления интересов базисного субъекта, а также выраженной ориентации на оказание управляющих информационно-коммуникативных воздействий на социальную среду функционирования ОВД. Указанное наблюдение позволяет отнести связи с общественностью ОВД к выделенной в теории «двусторонней ассиметричной» модели их функционирования. В соответствии с ней повышение эффективности деятельности по управлению характеристиками системы «ОВД – общественность» сегодня в первую очередь связывается с решением проблем оптимизации процесса информационно-коммуникативного воздействия ОВД на среду их функционирования, в частности общественное мнение.

В этом и состоит основная проблема функционирования связей с общественностью органов внутренних дел на современном этапе. Её решение должно быть связано с переходом от осознания связей с общественностью как деятельности, направленной на достижение общего положительного контекста взаимодействия элементов системы «ОВД – общественность» путем одностороннего информационно-коммуникативного воздействия на внешнюю социальную среду ОВД к «двусторонней симметричной» модели их функционирования. Такой переход должен выражаться в смещении акцентов с проблем оптимизации использования методов, средств и технологий связей с общественностью на исполнительском уровне их включения в управление ОВД, связанном с деятельностью технологического субъекта по оказанию информационно-коммуникативных воздействий на среду функционирования ОВД, к проблемам сбора, анализа и передачи информации о среде функционирования управляющей подсистеме (руководству) ОВД, эффективного использования этой информации в ходе принятия управленческих решений на консультативном уровне, связанном, в том числе, и с оказанием управляющих воздействий на характеристики самих органов внутренних дел, которые, отражаясь в повседневном опыте взаимодействия, являются основным источником формирования у общественности оценок и мнений об ОВД, их сотрудниках и деятельности.

Другими причинами, затрудняющими решение указанной проблемы, являются отсутствие в российской социальной действительности ряда предпосылок связей с общественностью, атомизация российского общества, несформированность системы институтов гражданского общества, низкий уровень доверия к ним со стороны населения.

Таким образом, в учебном пособии осуществлен анализ связей с общественностью органов внутренних дел Российской Федерации, установлены и рассмотрены их основные сущностные элементы, проблемы функционирования, намечены пути их решения. Пособие может быть использовано в процессе профессиональной подготовки сотрудников и руководителей органов внутренних дел, а также в качестве методической основы совершенствования нормативной базы регулирования связей с общественностью ОВД как на уровне Министерства внутренних дел Российской Федерации, так и на более низких уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
2. Приказ МВД России от 16.06.2011 № 683 «Об утверждении Положения об Управлении по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации Министерства внутренних дел Российской Федерации».
3. Приказ МВД России от 06.09.2011 № 995 «О совершенствовании деятельности подразделений информации и общественных связей, пресс-служб органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России».
4. Приказ МВД РФ от 01.01.2009 № 1 «Об утверждении Концепции совершенствования взаимодействия подразделений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2009-2014 годы».
5. *Благодарный А.А., Коробов В.Б.* Организация общественных связей органов внутренних дел: учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2003. 202 с.
6. *Казанцев Н.М.* Правовые и этические основы PR-деятельности // Управление общественными отношениями: учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского. – М.: Изд-во РАГС, 2005. 400 с.
7. *Скотт М. Катлин, Ален Х. Центер, Глен М. Брум.* Паблик рилейшенз. Теория и практика – М.: Издательский дом «Вильямс», 2001. 624 с.
8. *Колесник К.С.* Связи с общественностью в системе управления органов внутренних дел: социологический анализ: дис. ... канд. социолог. наук. – М., 2005. 167 с.
9. *Комаровский В.С.* Анализ и формирование общественного мнения // Управление общественными отношениями: учебник / под общ. ред. В.С. Комаровского. – М.: Изд-во РАГС, 2005. 400 с.
10. *Комлев Ю.Ю.* Общественное мнение как критерий официальной оценки деятельности полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2012. № 7. С. 8-15.
11. *Кривельская Н.В.* Общественное мнение и его учет в управлении ОВД: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1990. 236 с.
12. Обращение министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России // Российская газета. 2005. 23 августа.
13. Общественное мнение о милиции: 1995-2000 гг.: пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 2001. 132 с.
14. Отношение к милиции среди жителей крупных городов России // Url: <http://www.old.levada.ru/milicia04.html> (дата обращения 12.09.2012).
15. Работа полиции: общественная оценка // Url: <http://www.wciom.ru/index.php?id=459&uid=113269> (дата обращения 25.10.2012).
16. Теория управления: учебник / под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М.: РАГС, 2004. 558 с.

17. *Тульчинский Г.Л.* PR фирмы: технология и эффективность. – СПб.: Альтея, 2001. 292 с.

18. *Федотова Л.Н.* Паблик рилейшнз и общественное мнение. – СПб.: Питер, 2003. 352 с.

19. *Шишкина М.А.* Связи с общественностью в системе социального управления. – СПб.: Изд-во «Паллада-медиа» и СЗРЦ «РУСИЧ», 2002. 444 с.

20. *Щипанов Н.И.* Социальная компетентность общественного мнения // Организация общественных связей органов внутренних дел: материалы науч.-практич. конференции / Академия управления МВД РФ, редкол.: Л.М. Колоскин и др. – М., 1997. 202 с.

21. *Gruning, James E., Hunt, Todd.* Managing public relations. – N.Y. ect.: Holt, Rinehart and Winston, cop. 1984. 550 с.

УЧЕБНОЕ ИЗДАНИЕ

Колесник Константин Сергеевич,
кандидат социологических наук
Погонина Елена Анатольевна,
кандидат психологических наук
Гребенников Алексей Борисович,
кандидат психологических наук

СВЯЗИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Учебное пособие

Редактор *О.Н. Тулина*
Техн. редактор *Т.Л. Ковалева*

Подписано в печать 02.04.2014 г., формат бумаги 60x90/16, уч.изд.л. 2,9,
бумага офсетная, печать трафаретная
Тираж экз., заказ № 39

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати
Белгородского юридического института МВД РФ
г. Белгород, ул. Горького, 71



