



DOI: <https://doi.org/10.15688/lp.jvolsu.2026.1.4>

UDC 316.653:351.74

LBC 60.561.3-7

Submitted: 22.12.2025

Accepted: 10.02.2026

**PUBLIC TRUST AS A MANAGEMENT CONSTRUCT:  
SYMBOLIC FUNCTIONS AND REAL EFFECTIVENESS  
OF DEPARTMENTAL MONITORING  
IN THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA**

**Olga V. Zuyeva**

Sukharev Moscow Academy of the Investigative Committee, Moscow, Russian Federation

**Abstract.** The article is devoted to a critical analysis of departmental monitoring of public opinion in the Ministry of Internal Affairs of Russia. Based on comparative and discourse analysis of regulatory documents, as well as secondary analysis of departmental and independent sociological research data (from the All-Russian Center for the Study of Public Opinion and the Public Opinion Foundation), it is proved that the monitoring system functions primarily as a management construct with a dominant symbolic function. It has been established that the purpose of the system is to demonstrate formal accountability and create the appearance of taking into account the opinions of citizens rather than obtaining objective data for management decisions. Empirical data reveal a persistent discrepancy between high confidence rates in departmental reports (up to 90–95% at the regional level) and significantly lower estimates from independent studies. At the macro level, the VCIOM and FOM data, although more objective, capture a generalized, forced-loyalty attitude rather than a belief in the real effectiveness of the police. A set of systemic barriers has been identified that limit the real effectiveness of monitoring: organizational and personnel shortages (lack of full-time sociologists and data collection by non-core employees), methodological limitations of tools (superficial formulations that do not identify the causes of trust/distrust), and a managerial and cultural gap (focus on formal reporting rather than using data for decision-making). These problems lead to the ritualization of information collection and the systematic overestimation of indicators. The author concludes that the institutionalization of monitoring has not overcome the inherited focus on controlling public opinion. The symbolic function of demonstrating legitimacy prevails over the managerial one, which undermines trust as a real resource for the legitimacy of the police. In order to increase efficiency, measures are proposed related to the elimination of personnel shortages, overcoming methodological limitations and the formation of a management culture focused on the obtained sociological data.

**Key words:** public trust, police, Ministry of Internal Affairs of Russia, monitoring of public opinion, symbolic policy, management construct, legitimacy.

**Citation.** Zuyeva O.V. Public Trust as a Management Construct: Symbolic Functions and Real Effectiveness of Departmental Monitoring in the Ministry of Internal Affairs of Russia. *Logos et Praxis*, 2026, vol. 25, no. 1, pp. 38-48. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lp.jvolsu.2026.1.4>

УДК 316.653:351.74

ББК 60.561.3-7

Дата поступления статьи: 22.12.2025

Дата принятия статьи: 10.02.2026

**ОБЩЕСТВЕННОЕ ДОВЕРИЕ КАК УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ КОНСТРУКТ:  
СИМВОЛИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ И РЕАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ВЕДОМСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА В МВД РОССИИ**

**Ольга Владимировна Зуева**

Московская академия Следственного комитета Российской Федерации им. А.Я. Сухарева,  
г. Москва, Российская Федерация

**Аннотация.** В работе представлен критический анализ ведомственного мониторинга общественного мнения в МВД России. На основе компаративного и дискурс-анализа нормативных документов, а также вторичного анализа данных ведомственных и независимых социологических исследований (Всероссийский центр изучения общественного мнения, Фонд общественного мнения) выявлено, что система мониторинга функционирует преимущественно как управленческий конструкт с доминирующей символической функцией. Установлено, что целью системы является скорее демонстрация формальной подотчетности и создание видимости учета мнения граждан, чем получение объективных данных для управленческих решений. Эмпирические данные выявляют устойчивое расхождение между высокими показателями доверия в ведомственных отчетах (до 90–95 % на региональном уровне) и значительно более низкими оценками независимых исследований. На макроуровне данные ВЦИОМ и ФОМ, хотя и объективнее, фиксируют обобщенную, вынужденно-лояльную установку, а не веру в реальную эффективность полиции. Выявлен комплекс системных барьеров, ограничивающих реальную эффективность мониторинга: организационно-кадровый дефицит (отсутствие штатных социологов, сбор данных непрофильными сотрудниками), методологическая ограниченность инструментария (поверхностные формулировки, не выявляющие причины доверия / недоверия) и управленческо-культурный разрыв (ориентация на формальную отчетность, а не на использование данных для принятия решений). Эти проблемы приводят к ритуализации сбора информации и систематическому завышению показателей. Автор приходит к выводу, что институционализация мониторинга не преодолела унаследованную ориентацию на контроль над общественным мнением. Символическая функция демонстрации легитимности превалирует над управленческой, что подрывает доверие, как реальный ресурс легитимности полиции. Для повышения эффективности предлагаются меры, связанные с ликвидацией кадрового дефицита, преодолением методологических ограничений и формированием управленческой культуры, ориентированной на полученные социологические данные.

**Ключевые слова:** общественное доверие, полиция, МВД России, мониторинг общественного мнения, символическая политика, управленческий конструкт, легитимность.

**Цитирование.** Зуева О. В. Общественное доверие как управленческий конструкт: символические функции и реальная эффективность ведомственного мониторинга в МВД России // *Logos et Praxis*. – 2026. – Т. 25, № 1. – С. 38–48. – DOI: <https://doi.org/10.15688/lp.jvolsu.2026.1.4>

## Введение

Современная парадигма функционирования правоохранительных органов претерпевает значительные изменения, смещая фокус с исключительно силовых и репрессивных функций в сторону сервисной модели, ориентированной на запросы граждан. В этом контексте общественное доверие перестает быть абстрактным понятием, трансформируется в ключевой ресурс легитимности и эффективности полиции. Как справедливо отмечают Хаф, Джексон и Бредфорд, «легитимность полиции – это валюта, без которой она не может функционировать в демократическом обществе» [Hough et al. web]. Именно доверие определяет готовность граждан к сотрудничеству, соблюдению закона и признанию авторитета правоохранителей. Принятие в 2011 г. Федерального закона «О полиции» [Федеральный закон от 07.02.2011... web] закрепило курс на качественные показатели оценки, среди которых ключевым стало общественное мнение.

В ответ на этот запрос в МВД России была создана разветвленная система мони-

торинга общественного мнения, институционализированная в соответствии с ключевыми приказами. Однако, несмотря на развитую нормативную базу и системно организуемые количественные исследования, практическая ценность получаемых данных и их влияние на управленческие решения остаются предметом дискуссий, а ведомственный мониторинг общественного мнения в МВД России в значительной степени функционирует как управленческий конструкт, выполняющий в первую очередь символические функции демонстрации подотчетности и обратной связи, в то время как его реальная эффективность в повышении доверия и легитимности полиции ограничена системными, организационными и методическими проблемами. Цель данной статьи – выявить институциональные и методические барьеры, приводящие к расхождению между официальными данными ведомственного мониторинга доверия к МВД России и результатами независимых социологических исследований.

Для достижения цели исследования был использован комплекс методов. Основу составил дискурс-анализ нормативных правовых

актов МВД России, который позволил охарактеризовать эволюцию официальных подходов к изучению общественного мнения и заложенные в них управленческие и символические смыслы. Компаративный анализ был использован для сопоставления данных ведомственного мониторинга с результатами исследований независимых социологических служб (ВЦИОМ, ФОМ) и данными, полученными российскими учеными. Эмпирическую базу исследования составили открытые данные ВЦИОМ и ФОМ за период 2018–2024 гг., а также данные, представленные в научных работах, посвященных оценке деятельности полиции. Критерием отбора эмпирического материала служили задачи исследования, направленные на измерение доверия к полиции и оценки ее эффективности. Для анализа были выбраны ключевые годы, характеризующие этапы институционализации мониторинга (2013 г. – введение вневедомственной оценки, 2016 г. – новый регламент мониторинга), а также современный период для оценки текущего состояния проблемы.

### **Теоретическая проработанность проблемы общественного доверия и ведомственного мониторинга в МВД России**

Понятие доверия в социальных науках представляет собой сложный многогранный конструкт. Классические труды Н. Лумана [Luhmann 1979, 19] и П. Штомпки [Штомпка 2012, 12] определяют доверие как ключевой социальный механизм, функцией которого является снижение неопределенности во взаимодействиях между индивидами и социальными системами. Российский социолог Ю. Латов понимает доверие (особенно институциональное) как социальный капитал, который способствует стабильности, консолидации и субъективному благополучию и зависит от политико-экономического контекста и восприятия гражданами государственных институтов [Латов 2024]. Применительно к правоохранительной сфере доверие граждан выступает фундаментальным индикатором легитимности, базируясь на убежденности в справедливости, законности и эффективности действий полиции. По мнению Т. Тайлера, «до-

верие граждан – это не просто следствие эффективной работы полиции, а ее фундамент. Без доверия даже формально правильные действия могут не получить общественной поддержки и не привести к устойчивому правопорядку» [Tyler... web]. Т. Тайлер дает научное обоснование тому, что легитимность правоохранительных органов зависит от процедурной справедливости, коллективного участия, социальных ожиданий и доверия. Таким образом, укрепление доверия к полиции – это не просто «мягкая» социальная задача, а стратегический приоритет, напрямую влияющий на ее способность выполнять свои функции и поддерживать правопорядок [Tyler... web].

Исторический контекст России наложил глубокий отпечаток на саму парадигму изучения общественного мнения о власти. Как показывает исторический анализ, российская традиция формировалась в условиях перманентного напряжения между государством и формирующимся гражданским сознанием. В дореволюционный период мнение «низов» не рассматривалось как самостоятельная политическая сила, а в советскую эпоху утвердилась монополия партии на истину, что делало любую попытку измерить реальный уровень доверия прямым вызовом государственной идеологии [Туманов 2010]. Это наследие предопределило изначальную ориентацию соответствующих практик скорее на контроль над общественным мнением, нежели на диалог с ним.

Эволюция системы изучения общественного мнения в МВД России, демонстрирующая переход от закрытой ведомственной модели к гибридной, должна рассматриваться именно в этом ключе. Теоретической основой для ее анализа служат концепция символической политики и теория Пьера Бурдьё, согласно которым изучение общественного мнения зачастую используется не столько для получения объективных данных, сколько в качестве инструмента символической легитимации [Бурдьё 1993]. Сам факт проведения опросов создает для граждан иллюзию обратной связи и учета их позиции, которая может не подкрепляться реальными управленческими решениями.

Применительно к ведомственным исследованиям МВД России возникает феномен, который в теории институционального изомор-

физма М. Пауэлла и Д. Димаджо описывается как принудительный изоморфизм [DiMaggio, Powell... web]. Согласно их концепции, современные организации становятся более однородными не столько в результате конкурентной борьбы за эффективность, сколько под влиянием процессов принудительного изоморфизма, заставляющего их перенимать схожие структуры и практики.

В случае МВД России такой изоморфизм проявляется в заимствовании практики мониторинга общественного мнения. Это заимствование обусловлено не внутренней потребностью в данных для реформ, а «внешним давлением». Ведомство стремится соответствовать формальным ожиданиям и критериям вышестоящих инстанций, которые продвигают «диалог с обществом» и «обратную связь» как ключевые признаки современного государственного управления. Таким образом, движущей силой изменений выступает не поиск эффективности, а стремление к символической легитимации.

Этот процесс приводит к ритуализации проводимых исследований. Сам факт организации опросов создает для граждан иллюзию учета их позиции, которая может не подкрепляться реальными управленческими решениями. Исследования превращаются в церемониальный акт, призванный продемонстрировать правильность выбранного курса и обеспечить формальную отчетность. Как отмечают Димаджо и Пауэлл, подобные изменения, вызванные институциональным давлением, часто носят формальный характер и слабо связаны с техническими задачами и реальной эффективностью организации [DiMaggio, Powell... web].

В итоге, несмотря на видимую эволюцию от закрытой модели к гибридной, внедрение практики изучения общественного мнения в МВД России может служить наглядным примером того, как организация становится структурно более похожей на другие в своем поле, повышая свою формальную легитимность, но не обязательно совершая изменения в своей деятельности.

Таким образом, ведомственный мониторинг общественного доверия в МВД России может быть проанализирован в двух взаимосвязанных, но не всегда совпадающих плоскостях:

1. Реальная эффективность – мониторинг как инструмент обратной связи, диагностики

проблем и выработки конкретных управленческих решений.

2. Символическая функция – мониторинг как инструмент конструирования управленческой реальности, демонстрации легитимности и имитации деятельности, направленной на диалог с обществом.

### **Эмпирические результаты: институционализация и расхождение в данных**

Институционализация ведомственного мониторинга общественного мнения в МВД России прошла сложный путь, характеризующийся как формальными достижениями, так и системными противоречиями. Начало этому процессу положила реорганизация Академии МВД России в 1992 г., в результате которой Всероссийский научно-исследовательский институт (ВНИИ) МВД России стал головным координатором формирования ведомственной системы изучения общественного мнения. Фундаментальную роль сыграло издание ряда приказов, создавших нормативную базу. Отправной точкой стал приказ МВД России от 22 августа 1992 г. № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» [Приказ МВД России от 22.08.1992...]. Он впервые на нормативном уровне предписывал организацию изучения общественного мнения в регионах. Кульминацией этого этапа стал приказ МВД России № 337 от 4 июня 1997 г. «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» [Приказ МВД России от 04.06.1997... web]. Им были заложены основы единой ведомственной системы, установлен порядок проведения мониторинга и обработки данных через территориальные информационные центры. Итоговыми целями, вытекающими из утвержденной приказом анкеты, являлись: количественная оценка уровня доверия, виктимизации и удовлетворенности; определение конкретных проблем в работе ОВД (например, непринятие заявлений, отсутствие обратной связи с заявителем); анализ причин, по которым люди избегают контакта с милицией, для разработки мер по повышению доверия; построение дифференцирован-

ного портрета различных социальных групп для адресной кадровой и информационной политики. Полученная информация использовалась для уточнения и стандартизации инструментария для будущих опросов, как того требовал приказ МВД России. Таким образом, анкета была комплексным инструментом, который позволял не просто измерить абстрактное «доверие», а получить детальную картину взаимодействия общества и правоохранительных органов, выявить системные проблемы и обосновать управленческие решения.

Однако к началу 2000-х гг. в этой, казалось бы, отлаженной системе проявились системные изъяны. Ключевой проблемой стала катастрофическая потеря достоверности данных. Возложение ответственности за проведение опросов на штабы территориальных органов и другие непрофильные подразделения, притом что результаты стали критерием оценки их деятельности, породило практику «приукрашивания» результатов [Ситковский, Борисов, Латов 2024]. Независимая экспертиза 2005 г. наглядно продемонстрировала колоссальное расхождение: по данным ОВД, деятельность милиции удовлетворяла 46 % населения, в то время как по данным Российской академии госслужбы – лишь 28 % [Ситковский, Борисов, Латов 2024]. Отсутствие организационного контроля, непригодность общероссийской методики для локального анализа и дефицит независимой экспертизы привели к глубокому кризису доверия к ведомственному мониторингу, что предопределило смену парадигмы.

Кардинальный поворот был ознаменован принятием приказа МВД России № 1246 от 30 декабря 2007 г. «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации», который провозгласил переход к использованию вневедомственных источников социологической информации [Приказ МВД России от 30.12.2007... web]. Основной идеей стало привлечение профессиональных независимых служб – Всероссийский центр изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ) и Фонд общественного мнения (далее – ФОМ) – для обеспечения

объективности. Этот шаг позволил существенно повысить научно-методический уровень исследований. Работа по единой, тщательно проработанной методике, предоставляемой ВЦИОМ и ФОМ, обеспечила сопоставимость результатов в разных регионах и выявление общенациональных тенденций. Инструментарий стал более сложным и многогранным, фокусируясь не только на общих оценках, но и на глубоком анализе причин доверия / недоверия, виктимизации населения, оценке конкретных услуг и направлений деятельности полиции. Регламент приказа допускал использование как количественных (анкетирование), так и качественных методов (фокус-группы, экспертные интервью). Это давало возможность оперативно исследовать актуальные проблемы, такие как «Образ преступника», «Граждане и полиция: характер отношений», «Безопасность на транспорте» и многие другие. Результаты исследований стали более открытыми, поскольку аналитические материалы и обзоры размещались на официальном сайте МВД России, озвучивались на пресс-конференциях и использовались для информирования общественности.

Дальнейшая институционализация общественного мнения как управленческого конструкта была закреплена Федеральным законом «О полиции» [Федеральный закон от 07.02.2011... web], провозгласившим принцип «общественного доверия» ключевым, и приказом МВД России № 1040 от 31 декабря 2013 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». Последний ввел формальную «вневедомственную оценку» с весом 20 % в общую систему оценки деятельности территориальных органов. Данный акт можно рассматривать как формальную интеграцию социологических данных в управленческий цикл, создавшую институциональный канал для учета «голоса населения» [Приказ МВД России от 31.12.2013... web]. Однако закрепленное соотношение 80/20 в пользу ведомственных показателей изначально нивелировало потенциальное влияние общественного мнения на кадровые и управленческие решения. Кроме того, система столкнулась с методологическими рисками (зависимость от добросовестности подрядчиков),

проблемой агрегации разнородных показателей в единый индекс и их формальным использованием в отчетности.

Современный этап, регламентированный приказом МВД России № 777 от 1 декабря 2016 г. «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» [Приказ МВД России от 01.12.2016... web], характеризуется формированием комплексной многоуровневой системы мониторинга. На общероссийском (макро-) уровне ключевую роль играют данные масштабных вневедомственных исследований, которые проводят независимые социологические центры, такие как ФОМ и ВЦИОМ, а также Федеральная служба охраны (ФСО), чьи закрытые отчеты, по мнению ряда экспертов, могут отличаться большей объективностью в силу их закрытого характера и ориентации на узковедомственные цели, что, однако, является точкой зрения, требующей дальнейшей верификации и не подкрепленной публичными сравнительными исследованиями. На региональном и местном (мезо- и микро-) уровнях исследования проводятся силами рабочих групп на базе образовательных учреждений МВД России и подразделениями территориальных органов МВД России. Именно здесь системные проблемы проявляются наиболее остро: организационная неразбериха, отсутствие четкого разграничения ответственности (к опросам могут привлекаться даже участковые уполномоченные полиции) и, как следствие, крайне низкая достоверность данных.

Несмотря на прогрессивную нормативную базу, эмпирические данные демонстрируют устойчивый и значительный разрыв между показателями, получаемыми из разных источников [Ситковский, Латов 2021]. Так, в 2023 г. ФОМ фиксировал уровень доверия к полиции на уровне 63 %, а ВЦИОМ сообщал о 68 % положительных оценок работы органов внутренних дел [Профессия: полицейский... web]. При этом лишь 43 % респондентов ФОМ считали, что полиция способна защитить их от преступников, что указывает на фундаментальный разрыв между обобщенным, часто вынужденно-лояльным «доверием – недоверием» и верой в реальную эффективность института [ФОМ. Работа полиции... web]. На региональном уровне этот разрыв приоб-

ретает драматический характер. Научные сотрудники НИЦ Академии управления МВД России констатируют, что ведомственные отчеты нередко демонстрируют статистически маловероятный уровень одобрения в 90–95 %, в то время как данные альтернативных источников, включая экспертные оценки и академические исследования, по тем же регионам оказываются существенно ниже [Латов, Ситковский, Костин 2021]. Это свидетельствует о том, что организационно-кадровые проблемы и ведомственная замкнутость на местах превращают сбор социологической информации в ритуал, ориентированный не на получение объективной обратной связи, а на формальное соответствие отчетным показателям. Таким образом, институционализация мониторинга, несмотря на все усилия, не преодолела ключевого противоречия. Декларируемый учет общественного мнения на практике зачастую остается символическим конструктом, маскирующим разрыв между управленческими решениями и реальными запросами населения.

### **Организационные и методические проблемы изучения общественного мнения**

Несмотря на формальную институционализацию системы изучения общественного мнения в МВД России, ее практическая эффективность ограничивается комплексом взаимосвязанных организационных и методических проблем. Эти проблемы носят системный характер и воспроизводятся на различных уровнях управленческой иерархии.

Фундаментальным препятствием является организационно-кадровый дефицит. Несмотря на существующую нормативную базу, в структуре территориальных органов МВД России, как правило, отсутствуют штатные профессиональные социологи. В результате сбор данных возлагается на непрофильные подразделения – сотрудников пресс-служб, управлений по работе с личным составом или, в наиболее проблематичных случаях, на участковых уполномоченных полиции. Это приводит к грубым методологическим нарушениям. Опросы проводятся без обеспечения репрезентативности, выборки формируются

стихийно, а анкетирование зачастую осуществляется в обстоятельствах, полностью исключающих анонимность и добровольность участия. Подобная практика, когда опрос проводит сам участковый у вверенного ему населения, систематически завышает показатели доверия и создает у руководства искаженную, излишне оптимистичную картину, что в конечном итоге дискредитирует саму идею обратной связи с обществом.

Методологическая ограниченность исследовательского инструментария составляет вторую ключевую проблему. Применяемые на местах анкеты зачастую ориентированы на поверхностную констатацию, а не на глубокий анализ. Они фиксируют общее отношение к полиции («Доверяете ли вы полиции?»), но не выявляют причины, факторы и тенденции формирования этого доверия или недоверия. Отсутствуют блоки вопросов, направленные на оценку конкретных аспектов работы, связанные с личным опытом взаимодействия, восприятием процедурной справедливости (честности, уважительного отношения, беспристрастности), эффективностью реагирования на заявления граждан. Такой констатирующий подход не позволяет понять, какие именно действия или бездействие полиции сильнее всего влияют на общественное мнение. Следовательно, управленческие решения принимаются без достаточных аналитических оснований. При этом важно признать функциональное разделение труда. ВЦИОМ и ФОМ эффективны для измерения макропоказателей и отслеживания общих трендов, что является их прямой задачей. Их методики, безусловно, включают внутренние валидационные процедуры, направленные на минимизацию эффекта социальной желательности (например, использование косвенных вопросов, шкал-фильтров). Однако для глубокого анализа причин низкого доверия и разработки конкретных управленческих решений необходимы точечные качественные и специализированные количественные исследования, иницируемые самим ведомством. В настоящее время имеются наработки и предложения по совершенствованию методик изучения общественного мнения о деятельности полиции [Передня, Левкин 2019], изучив которые можно оптимизировать имеющиеся исследовательские подходы. Таким образом, ключе-

вой проблемой является системный пробел – отсутствие в МВД России собственной развитой системы глубоких, проблемно ориентированных исследований, а не только недостаток методик подрядчиков.

Эта проблема усугубляется на федеральном уровне, где, несмотря на более сложный и профессиональный инструментарий ведущих социологических служб, сохраняются существенные методические риски, а сами данные демонстрируют содержательные противоречия.

Так, методика ФОМ, обладая несомненными достоинствами (репрезентативность, многомерность, лонгитюдный характер), зачастую оперирует общими формулировками, провоцирующими поверхностные оценки. Например, вопрос «Как, по вашему мнению, работает сегодня полиция, как она справляется в целом со своими обязанностями?» без детализации по конкретным функциям (работа с заявлениями, расследования, патрулирование) не позволяет выявить узкие места [Восприятие профессии полицейского... web]. Это приводит к результатам, которые на первый взгляд выглядят парадоксально. Так, в 2023 г. ФОМ зафиксировал уровень доверия к полиции на отметке 63 %, однако лишь 43 % респондентов считали, что полиция способна защитить их от преступников [Работа полиции... web]. Данное расхождение указывает на фундаментальный разрыв между обобщенным, часто вынужденно-лояльным «доверием – недоверием» и верой в реальную эффективность института, который методология ФОМ фиксирует, но не всегда может до конца объяснить без дополнения качественными методами.

Аналогичные ограничения присущи и методике ВЦИОМ. Закрытый характер ключевого вопроса – «Скажите, пожалуйста, вы доверяете или не доверяете сотрудникам полиции вашего региона?» – и его общая формулировка усиливают эффект социальной желательности, особенно в отношении такого государственного института, как полиция. Индекс доверия, рассчитываемый как разница между положительными и отрицательными оценками, не включает ответы «затрудняюсь с ответом» и не показывает степень выраженности отношения, из-за чего картина оказывается упрощенной и усредненной. Хотя методика ВЦИОМ и предусматривает оцен-

ку дополнительных параметров, таких как престиж и доходность профессии (по 5-балльной шкале), она остается в рамках количественной парадигмы и не раскрывает причинно-следственные связи, стоящие за цифрами [Профессия: полицейский... web].

Таким образом, даже репрезентативные и методически выверенные опросы крупных центров, будучи ориентированы на отслеживание общих трендов, могут страдать от поверхностности формулировок и социальной желательности. Это приводит к тому, что получаемые данные, хотя и являются более объективными по сравнению с ведомственными отчетами, зачастую фиксируют скорее публично декларируемые установки, нежели глубинные мотивации и реальный опыт взаимодействия граждан с полицией. Данное обстоятельство необходимо учитывать при интерпретации официально объявляемых высоких показателей доверия и их использовании в управленческой практике.

Управленческо-культурный разрыв между сбором данных и их практическим использованием образует третью системную проблему. Зачастую работа с общественным мнением сводится к формальной отчетности («отчитаться о проведенных опросах») и информированию населения, а не к системному анализу для принятия кадровых, организационных или методических решений. Это свидетельствует о несформированности у части руководящего состава культуры использования социологических данных как инструмента управления. Данные воспринимаются не как руководство к действию, а как еще одна ведомственная статистика, которую нужно «представить в выгодном свете». Интеграция разнородных показателей в единый индекс, как это предписано приказом МВД России № 1040 от 31 декабря 2013 г. «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Приказ МВД России от 31.12.2013... web], хотя и упрощает отчетность, но нивелирует значимые дисбалансы, скрывая за усредненной цифрой острые локальные проблемы.

Наконец, существует проблема функционального искажения, связанная с символической функцией мониторинга. В определенной степени изучение общественного мнения

используется не только (и не столько) для получения объективных данных, сколько в качестве инструмента символической политики. Сам факт проведения опросов демонстрирует гражданам, что их мнение якобы изучается и учитывается. Это создает иллюзию обратной связи и может использоваться как механизм легитимации, формируя у граждан ощущение причастности, не подкрепленное реальными изменениями. Особенно остро стоит проблема отсутствия специализированных и глубоких опросов среди потерпевших – той группы, чей опыт взаимодействия с полицией является наиболее релевантным и критичным для оценки качества ее работы.

Таким образом, организационные и методические проблемы образуют замкнутый круг: отсутствие кадровых социологов порождает некачественные данные, примитивный инструментарий не позволяет выявить причины проблем, а управленческая культура, ориентированная на отчетность, не стимулирует использовать даже те данные, которые имеются. Это приводит к тому, что потенциально мощный инструмент управления – ведомственный мониторинг общественного мнения – во многом сохраняет свою символическую функцию, будучи не в состоянии стать эффективным механизмом обратной связи и реального повышения доверия к полиции.

### Заключение

Проведенный анализ позволяет констатировать, что ведомственный мониторинг общественного мнения в МВД России функционирует в значительной степени как управленческий конструкт, реальная эффективность которого в повышении доверия и легитимности полиции ограничена системными проблемами, в то время как его символическая функция является доминирующей.

Достигнута и цель исследования – через призму символических функций выявлены ключевые институциональные и методические барьеры, приводящие к фундаментальному расхождению между официальными данными и реальным состоянием общественного доверия. Институционализация мониторинга, несмотря на прогрессивную нормативную базу и привлечение независимых социологических служб, не преодолела унаследованной

от советской эпохи ориентации на контроль над общественным мнением, а не на диалог с ним.

Эмпирические данные наглядно демонстрируют, что система страдает от внутренних противоречий. На макроуровне данные независимых служб (ВЦИОМ, ФОМ), хотя и являются более объективными, подвержены влиянию социальной желательности и отражают скорее обобщенную, вынужденно-лояльную установку, нежели веру в реальную эффективность полиции. На микроуровне, где происходит непосредственное взаимодействие с гражданами, сбор данных де-факто ритуализируется. Отсутствие профессиональных социологов, возложение этих функций на непрофильных сотрудников, включая участковых, и методологически несостоятельный инструментарий приводят к систематическому завышению показателей и созданию у руководства искаженной картины.

Таким образом, организационные и методические проблемы образуют порочный круг. Символическая функция мониторинга – демонстрация подотчетности и создание иллюзии обратной связи – превалирует над управленческой. Данные используются не столько для глубокого анализа и принятия решений, сколько для формальной отчетности и символической легитимации ведомственного курса. В результате мониторинг не становится эффективным каналом обратной связи, а доверие как реальный ресурс легитимности не накапливается, а подрывается сохраняющимся разрывом между декларациями и практикой.

Перспективы повышения реальной, а не символической, эффективности ведомственного мониторинга видятся в преодолении выявленных барьеров. Для этого необходима реализация конкретных мер:

1. Ликвидация организационно-кадрового дефицита, например, через создание независимых аналитических отделов при территориальных органах МВД России со штатом профессиональных социологов, ответственных за методологию, анализ и интерпретацию данных.

2. Преодоление методологической ограниченности за счет разработки и внедрения стандартизированного, но при этом гибкого исследовательского инструментария. В его состав целесообразно включить обязательный специализированный опрос потерпевших, а также регулярную внешнюю проверку качества региональных опросов, проводимую центральным аппаратом МВД России либо независимыми исследовательскими организациями.

3. Формирование управленческой культуры, ориентированной на данные, что предполагает введение в систему оценки территориальных органов не только индекса доверия, но и показателей, основанных на анализе жалоб и обращений граждан, а также данных о процедурной справедливости.

Только при таком системном подходе социологические данные станут восприниматься не как угроза или формальность, а как руководство к действию и ключевой ресурс для укрепления доверия и легитимности полиции.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бурдые 1993 – Бурдые П. Социология политики. М.: Socio-Logos, 1993.
- Восприятие профессии полицейского... web – Восприятие профессии полицейского и оценка работы полиции // <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/15243>
- Латов 2024 – Латов Ю.В. Тренды изменения институционального доверия как социального капитала российского общества // Социологические исследования. 2024. № 11. С. 59–73.
- Латов, Ситковский, Костин 2021 – Латов Ю.В., Ситковский А.Л., Костин С.Г. Сравнение исследований общественного мнения о деятельности полиции на региональном уровне: ФСО versus МВД России // Труды Академии управления МВД России. 2021. № 2 (58). С. 194–206.
- Передня, Левкин 2019 – Передня Д.Г., Левкин А.Е. Новый подход к исследованию общественного мнения о деятельности полиции // Социально-гуманитарные знания. 2019. № 2. С. 158–166.
- Приказ МВД России от 22.08.1992... – Приказ МВД России от 22.08.1992 № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств. 1993. № 1. С. 25–33.
- Приказ МВД России от 04.06.1997... web – Приказ МВД России от 04.06.1997 № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел» (утратил силу) // <https://base.garant.ru/1350162>

- Приказ МВД России от 30.12.2007... – Приказ МВД России от 30.12.2007 № 1246 «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности ОВД Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации» (утратил силу) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 12. С. 34–45.
- Приказ МВД России от 31.12.2013... web – Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // <https://docs.cntd.ru/document/499078939>
- Приказ МВД России от 01.12.2016... web – Приказ МВД России от 01.12.2016 № 777 (в ред. от 22.11.2022) «Об организации постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции» // <https://media.mvd.ru/files/embed/4944197>
- Профессия: полицейский... web – Профессия: полицейский // <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/professija-policeiskii-1>
- Работа полиции... web – Работа полиции. Отношение к полицейским // <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14363>
- Ситковский, Борисов, Латов 2024 – Ситковский А.Л., Борисов А.В., Латов Ю.В. Отечественная полиция и милиция в зеркале общественного мнения: XVIII–XXI вв. М.: Проспект, 2024.
- Ситковский, Латов 2021 – Ситковский А.Л., Латов Ю.В. Парадоксы оценки российской полиции с помощью опросов общественного мнения // Социологические исследования. 2021. № 2. С. 49–56.
- Туманов 2010 – Туманов С.В., Гаспаров А.Т. К вопросу об изучении общественного мнения в России // Социально-гуманитарные знания. 2010. № 3. С. 262–274.
- Федеральный закон от 07.02.2011... web – Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32615>
- ФОМ. Работа полиции... web – ФОМ. Работа полиции. Отношение к полицейским // <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14363>
- Штомпка 2012 – Штомпка П. Доверие – основа общества. М.: Логос, 2012.
- DiMaggio, Powell web – DiMaggio P.J., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [American Sociological Review. 1983. Vol. 48, № 2. P. 147–160] // [http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/harrison/DiMaggio%20&%20Powell%20\(1983\).PDF](http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/harrison/DiMaggio%20&%20Powell%20(1983).PDF)
- Hough et al. web – Hough M., Jackson J., Bradford B., Myhill A., Quinton P. Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy [Policing: A Journal of Policy and Practice. 2010] // <https://eprints.lse.ac.uk/27713/1/Procedural%20justice%20C%20trust%20and%20institutional%20legitimacy%20%28Isero%29.pdf>
- Luhmann 1979 – Luhmann N. Trust and Power. Chichester: John Wiley and Sons Inc., 1979.
- Tyler... web – Tyler T.R. Why People Obey the Law. Princeton: Princeton University Press, 2006 // [https://www.researchgate.net/publication/220011500\\_Why\\_do\\_People\\_Obey\\_the\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/220011500_Why_do_People_Obey_the_Law)

## REFERENCES

- Bourdieu P., 1993. *Sociology of Politics*. Moscow, Socio-Logos.
- Perception of the Police Profession and Evaluation of Police Performance. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/15243>
- Latov Yu.V., 2024. Trends in the Transformation of Institutional Trust as Social Capital of Russian Society. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, no. 11, pp. 59–73.
- Latov Yu.V., Sitkovskiy A.L., Kostin S.G., 2021. Comparison of Regional Public Opinion Surveys on Police Performance: Federal Protective Service Versus Ministry of Internal Affairs of Russia. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*, no. 2 (58), pp. 194–206.
- Perednya D.G., Levkin A.E., 2019. A New Approach to the Study of Public Opinion on Police Performance. *Sotsialno-gumanitarnye znaniya*, no. 2, pp. 158–166.
- Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of August 22, 1992 No. 295 “On the Organization of Studying Public Opinion on the Activities of Internal Affairs Bodies” (Repealed). *Byulleten normativnykh aktov ministerstv i vedomstv*, 1993, no. 1, pp. 25–33.
- Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of June 4, 1997 No. 337 “On Measures to Improve the Organization of Studying Public Opinion on the Activities of Internal Affairs Bodies” (Repealed). URL: <https://base.garant.ru/1350162>
- Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of December 30, 2007 No. 1246 “On Increasing the Effectiveness of Studying Public Opinion on Personal Security and Activities of Internal Affairs Bodies of the Russian

- Federation Using External Sociological Sources (Repealed)". *Byulleten normativnykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti*, 2007, no. 12, pp. 34-45.
- Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of December 31, 2013 No. 1040 "Issues of Evaluation of Activities of Territorial Bodies of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation". URL: <https://docs.cntd.ru/document/499078939>
- Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of December 1, 2016 No. 777 (As Amended November 22, 2022) "On Organizing Continuous Monitoring of Public Opinion on Police Activity". URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/4944197>
- Profession: Police Officer. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/professija-policeiskii-1>
- Police Work. Attitudes Toward Police Officers. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14363>
- Sitkovskiy A.L., Borisov A.V., Latov Yu.V., 2024. *Domestic Police and Militia in the Mirror of Public Opinion: 18<sup>th</sup> – 21<sup>st</sup> Centuries*. Moscow, Prospekt Publ.
- Sitkovskiy A.L., Latov Yu.V., 2021. Paradoxes of Assessing Russian Police Using Public Opinion Polls. *Sotsiologicheskiye issledovaniya*, no. 2, pp. 49-56.
- Tumanov S.V., Gasparishvili A.T., 2010. On the Issue of Studying Public Opinion in Russia. *Sotsialno-gumanitarnye znaniya*, no. 3, pp. 262-274.
- Federal Law of the Russian Federation No. 3-FZ of February 7, 2011 "On Police". URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/32615>
- FOM. Police Work. Attitudes Toward Police Officers. URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14363>
- Sztompka P., 2012. *Trust: A Foundation of Society*. Moscow, Logos Publ.
- DiMaggio P.J., Powell W.W., 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, vol. 48, no. 2, pp. 147-160. URL: [http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/harrison/DiMaggio%20&%20Powell%20\(1983\).PDF](http://www.iot.ntnu.no/innovation/norsi-pims-courses/harrison/DiMaggio%20&%20Powell%20(1983).PDF)
- Hough M., Jackson J., Bradford B., Myhill A., Quinton P., 2010. Procedural Justice, Trust and Institutional Legitimacy. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. URL: <https://eprints.lse.ac.uk/27713/1/Procedural%20justice%2C%20trust%20and%20institutional%20legitimacy%20%28Isero%29.pdf>
- Luhmann N., 1979. *Trust and Power*. Chichester, John Wiley and Sons Inc.
- Tyler T.R., 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton, Princeton University Press. URL: [https://www.researchgate.net/publication/220011500\\_Why\\_do\\_People\\_Obey\\_the\\_Law](https://www.researchgate.net/publication/220011500_Why_do_People_Obey_the_Law)

### Information About the Author

**Olga V. Zuyeva**, Candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor, Head of the Department of Humanities and Social and Economic Disciplines, Sukharev Moscow Academy of the Investigative Committee, Vrubelya St, 12, 125080 Moscow, Russian Federation, [olgazueva-l@rambler.ru](mailto:olgazueva-l@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1727-7279>

### Информация об авторе

**Ольга Владимировна Зуева**, кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой гуманитарных и социально-экономических дисциплин, Московская академия Следственного комитета Российской Федерации им. А.Я. Сухарева, ул. Врубеля, 12, 125080 г. Москва, Российская Федерация, [olgazueva-l@rambler.ru](mailto:olgazueva-l@rambler.ru), <https://orcid.org/0000-0003-1727-7279>