

АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**В.Б. КОРОБОВ, Н.А. АНДРЕЕВ, М.Ю. ВОРОНИН**

**ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ  
В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРОЙ**

*Учебное пособие*

**МОСКВА • 2016**

УДК 351.74  
ББК 67.401.213  
К66

*Одобрено редакционно-издательским советом  
Академии управления МВД России*

**Рецензенты:** *Пашии В.М.*, профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России), доктор юридических наук, доцент; *Торенко А.Н.*, старший эксперт ОПРОРиЭКД Уголовно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, кандидат социологических наук; *Яковлев О.В.*, врио начальника НИЦ № 1 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат социологических наук; *Пожидаев С.Г.*, доцент кафедры управления органами внутренних дел Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

К66

**Коробов В.Б., Андреев Н.А., Воронин М.Ю.**

**Целеполагание в стратегическом управлении правоохранительной сферой:** учебное пособие. – М.: Академия управления МВД России, 2016. – 188 с.

В учебном пособии рассматриваются вопросы определения правоохранительной сферы как объекта стратегического управления; уточнения целеполагания как функции стратегического управления; обоснования основных стратегических целей в правоохранительной сфере. Формулируются предпосылки актуализации управления по целям в государственном секторе; методологические подходы к определению целей и результатов правоохранительной деятельности; направления оптимизации организационного обеспечения управления по целям в правоохранительной сфере, а также совершенствования правового обеспечения управления по целям в правоохранительной сфере; определяются перспективы формирования системы оценки по целям правоохранительной деятельности; обосновываются направления совершенствования механизма определения целей, приоритетных задач и показателей правоохранительной деятельности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Учебное пособие рассчитано на профессорско-преподавательский состав, докторантов, адъюнктов и слушателей высших учебных заведений правоохранительных органов, а также на всех интересующихся проблемами стратегического управления.

Издается в авторской редакции.

УДК 351.74  
ББК 67.401.213

© Коробов В.Б., Андреев Н.А., Воронин М.Ю.  
© Академия управления МВД России, 2016

## ВВЕДЕНИЕ

Целеполагание представляет собой одну из наиболее сложных как с точки зрения теоретических, так и практических функций стратегического управления. Несмотря на многочисленные научные разработки в указанной области, вопросы целеполагания применительно к стратегическому управлению в правоохранительной сфере недостаточно изучены. При этом следует помнить, что одним из важных направлений административной реформы в Российской Федерации руководством страны было названо именно внедрение методологических средств управления по целям (результатам)<sup>1</sup>.

Сам опыт государственного управления последних лет показывает: чтобы достичь целей государственной политики, недостаточно их просто сформулировать, обеспечить правовую базу и разработать план действий. Необходимо организовать выполнение самих планов, постоянный контроль их реализации, а при необходимости – корректировку<sup>2</sup>. Между тем реализация указанных положений сталкивается с рядом серьезных проблем, препятствующих формированию системы управления по целям (результатам):

- отсутствуют надежные методики расчета показателей результативности по важнейшим направлениям деятельности федеральных органов исполнительной власти, в том числе обеспечивающих общественную безопасность;
- недостаточно эффективны системы сбора и обработки информации, необходимой для формирования набора целевых значений показателей результативности, система мониторинга их достижения;
- у государственных служащих нет необходимых знаний и навыков для такой работы, а также мотивации к ее проведению.

Указанные проблемы актуализируются в связи с реализацией Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, иных концептуальных документов, федеральных законов, решений Президента Российской

---

<sup>1</sup> Концепция административной реформы в Российской Федерации: одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р, постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221).

<sup>2</sup> Там же.

Федерации по определению основных приоритетов и целей государственной политики.

Внедрение принципов и методов управления по целям актуально и для системы органов внутренних дел, решающих в настоящее время сложнейшие задачи совершенствования правоохранительной деятельности, отвечающей требованиям правового государства. При этом следует подчеркнуть, что функционируют органы внутренних дел в крайне сложной, неустойчивой социально-экономической среде, порождающей благоприятные условия для роста преступности, различных видов девиантного поведения. В этих условиях особое значение приобретает использование внутренних факторов повышения эффективности деятельности органов внутренних дел на различных уровнях организации (федеральном, региональном, районном), которые на сегодняшнем этапе их развития требуют значительных изменений на основе внедрения системы управления по целям.

Органы внутренних дел в современных условиях заинтересованы в поиске методов и средств снижения издержек в правоохранительной деятельности, повышения ее эффективности, а также улучшения качества предоставляемых населению правоохранительных услуг. Особое значение эти вопросы приобретают в связи с утверждением Правительством Российской Федерации перечня государственных программ, ставших основным инструментом реализации федерального бюджета и планирования в МВД России. С учетом этого значительно возросла роль целеполагания в стратегическом управлении правоохранительной сферой, разработки научно обоснованных целей и задач правоохранительной деятельности, прогноза конечных результатов ее реализации, оценки состояния (изменения) уровня и качества противодействия преступности и обеспечения правопорядка, эффективности правоохранительной деятельности МВД России, доверия граждан, удовлетворенности социально значимыми услугами, предоставляемыми органами внутренних дел.

Однако для повышения эффективности управления органами внутренних дел, улучшения организации и планирования их деятельности, объективной оценки ее результатов, установления, в правильном ли направлении идет развитие органов внутренних дел, насколько результаты их функционирования соответствуют стратегическим целям развития, намеченным изменениям и преобразованиям, – необходимо адекватное предметное понимание соответствующих результатов деятельности, содержание которых нередко подменяется количественными показателями выполненной работы, что неизбежно влечет искажение смысла и подлинного назначения правоохранительной деятельности.

Так, при оценке результатов деятельности органов внутренних дел различного уровня вместо целевых показателей зачастую применяются показатели осуществления функций, закрепленных за тем или иным структурным подразделением. При подготовке доклада Правительству Российской Федерации об основных результатах и направлениях деятельности МВД России на среднесрочную перспективу и при составлении аналитических программ также имело место смешение целей, задач и функций. Фактические данные о результатах деятельности органов внутренних дел на различных уровнях организации и плановые показатели подчас рассеяны по многочисленным базам данных, отчетам и электронным носителям информации, что препятствует получению достаточно целостного и наглядного представления о текущем положении дел. Далеко не достаточно используются возможности правовой формы в обеспечении надлежащей полноты и ясности целеустанавливающих предписаний, призванных четко ориентировать аппарат управления органов внутренних дел относительно главных направлений и ожидаемых результатов их будущей деятельности.

Сформировавшаяся система управления органами внутренних дел во многом продолжает воспроизводить преимущественно «надзорно-наладочные» функции, ориентированные на оперативное устранение возникающих организационно-правовых проблем в режиме их функционирования, что в немалой степени связано с такими явлениями, как излишняя бюрократизация, недостаточная способность оперативно реагировать на изменения во внешней среде.

Поэтому совершенствование управления органами внутренних дел возможно только на основе постановки ясных и объективно востребованных целей и задач их правоохранительной деятельности, понимания ожидаемых результатов, учета результатов, полученных при исполнении намеченного, в дальнейшем развитии.

Одним из наиболее прогрессивных методов решения этих задач в современной практике является управление по целям, которое дает возможность строить систему управления органами внутренних дел по целевому принципу и концентрировать находящиеся в распоряжении различных субъектов управления ресурсы на достижении ключевых целей. Процедуры и принципы управления по целям направляют деятельность органов внутренних дел на достижение стратегических, социально значимых целей, соответствующих приоритетам государственной правоохранительной политики. В связи с этим для системы органов внутренних дел существенно повышается значимость задачи формирования показателей, объективно отражающих достижение целей их функционирования и развития, на основе организации управле-

ния, ориентированного на результат. Этим во многом объясняется актуальность данного учебного пособия.

Научная проблема, обсуждаемая в учебном пособии, заключается в восполнении знаний о теории, методологии и практике целеполагания в правоохранительной сфере, а также об основах организационно-правового обеспечения управления по целям в органах внутренних дел.

Проблемы целеполагания в стратегическом управлении нашли заметное отражение в трудах таких ведущих отечественных и зарубежных авторов, как П.К. Анохин, Л.И. Абалкин, Р. Аккоф, И. Ансофф, П.Г. Бунич, В.В. Глущенко, Ю.И. Дегтярев, Ф. Джордж, П. Друкер, С.А. Думлер, Н.Д. Кондратьев, Л.А. Колесников, Г. Кунц, Б. Мильнер, В.В. Мыльник, С. О'Доннел, Т. Питерс, В.С. Рапопорт, В.Г. Сазонов, В.Н. Спицнадель, Б.П. Титаренко, Р. Уотерман, Л.В. Фаткин, Д.К. Шевченко, В.Г. Шорин, С. Янг и др.

Наибольший вклад в разработку и практическое применение методологии управления по целям внесли, прежде всего, такие зарубежные исследователи, как Дж. Бейли, Р. Бауэр, Э. Воутилайнен, Т. Гуски, Дж. Дорен, П. Друкер, Э. Локк, Д. МакГрегор, М. Мескон, Х. Мейер, С. Керролл, Дж. Одиорне, П. Потренне, Э. Рейя, Т. Санталайнен, Г. Тоси, Дж. Френц.

В осмысление проблем государственного управления по целям в условиях проводимой в стране административной реформы большой вклад внесли такие ученые, как Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев, А.В. Калмыкова, Л.М. Колодкин, А.В. Минашкин, А.Ф. Ноздрачев, Е.И. Спектор, Н.В. Сухарева, Л.К. Терещенко, Т.Я. Хабриева, М.Д. Чеснокова и др.

С позиций правовой и управленческой наук отдельные аспекты проблем целеполагания в системе органов внутренних дел рассмотрены в работах С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, Д.А. Керимова, А.П. Коренева, Б.С. Никифорова, А.С. Пашкова, И.Л. Петрухина, И.С. Самощенко, Ю.А. Тихомирова, М.Д. Шаргородского, Л.С. Явича.

Значительный вклад в разработку проблем оценки результатов правоохранительной деятельности органов внутренних дел внесли такие ученые, как В.М. Анисимков, Ю.Е. Аврутин, Л.Ш. Берекашвили, В.З. Веселый, С.Е. Вицин, Г.М. Воскресенский, Н.Н. Иванов, А.П. Ипакий, С.А. Капитонов, М.П. Киреев, Л.М. Колодкин, А.М. Кононов, В.Д. Малков, А.Ф. Майдыков, А.Х. Миндагулов, А.Е. Наташев, А.Н. Роша, В.Ф. Сухарев, Г.А. Туманов, Е.Ф. Яськов и другие.

Вместе с тем в отечественной теории и практике государственного управления, особенно системой органов внутренних дел, проблемы целеполагания в контексте стратегического управления, а также перехода к управлению по результатам остаются недостаточно изученными

и систематизированными, т. е. не доведенными до уровня систематизации материала и его изложения в рамках учебного пособия.

Объектом изучения выступает целеполагание как функция стратегического управления в правоохранительной сфере.

Предметом изучения является совершенствование механизма определения целей, приоритетных задач и показателей деятельности правоохранительных органов в целом, органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

Цель учебного пособия заключается не просто в систематизации и обобщении имеющихся представлений о целеполагании в стратегическом управлении правоохранительной сферой, но и в разработке научно обоснованных предложений по определению целей, приоритетных задач и показателей деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

# ГЛАВА I. ПРЕДМЕТНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ КАК ФУНКЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

## 1.1. Правоохранительная сфера как объект стратегического управления

Перед российским обществом стоит важнейшая проблема, масштабы которой начинают осознаваться с все возрастающей остротой, – борьба с организованной преступностью и коррупцией. Ее разрешение во многом зависит от создания на основе современного научного знания инновационной концепции стратегического управления правоохранительной сферой, формирования в этой сфере деятельности корпуса управленцев новой генерации, способных мыслить и действовать в условиях кризисного состояния, принимать упреждающие решения, эффективно использовать имеющиеся ресурсы при обеспечении правопорядка и безопасности общества от вызовов и угроз преступности. Вместе с тем в научной литературе отсутствует единый подход к определению процессов и явлений социального бытия, которые должно охватывать стратегическое управление правоохранительной сферой, как, например, наблюдается в теории управления экономической отраслью.

По словам Ф. Энгельса, обществу рано или поздно придется вестись различными сторонами общественной жизни, во всех сферах, направлениях и проявлениях<sup>1</sup>. Научные достижения в социологии управления, других дисциплинах, практика стратегического управления в различных сферах жизнедеятельности открывают инновационные возможности сознательного регулирования происходящих в стране процессов. Сама практическая деятельность выводит научных работников на проблемы стратегического управления явлениями и процессами, проистекающими в этом сегменте жизнедеятельности человека. Вызывает потребность научного анализа организация правоохранительной сферы как управляемой системы, ее субъект и объект воздействия, присущие ей субъектно-объектные отношения, а также разра-

---

<sup>1</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. М., 1955–1981. Т. 17. С. 342.

ботка основных критериев и путей повышения эффективности данного вида управления.

Прежде чем детально обсуждать вопросы целеполагания в стратегическом управлении правоохранительной сферой, необходимо определить понятие, сущность и закономерности развития самой *правоохранительной сферы*.

Так, весьма часто встречающийся в юридической литературе и обиходе практиков термин «правоохранительная сфера» в качестве одной из областей общественной жизни, к сожалению, конкретного категориального выражения еще не получил. Вместе с тем речь идет об обширнейшей области жизни социума, связанной с деятельностью по обеспечению безопасности личности, общества, государства от вызовов и угроз преступности.

*Основным содержанием деятельности* социальных субъектов в этой сфере является воздействие на общественные отношения в целях устранения или нейтрализации факторов, порождающих вызовы и угрозы социальной безопасности общества от преступности; установление, восстановление и сохранение общественного порядка. *Основными методами управления* являются убеждение и принуждение.

Необходимо иметь в виду, что термин «общественный порядок», в отличие от термина «правопорядок», встречающегося в нормативных документах, регулирующих деятельность органов внутренних дел, суда, прокуратуры, предполагает систему общественных отношений, складывающихся в результате не только правовых норм, но и других социальных установлений – норм морали, обычаев, традиций, корпоративных норм и т. д. Если представить общество как целостное образование, то любая сфера по отношению к другим сферам обладает качествами либо причины, либо следствия, либо того и другого одновременно.

В соответствии с этим научным критерием может быть выделена определенная совокупность причинно-следственных взаимосвязей законодательной и правоохранительной форм деятельности и системы преступных проявлений, совершающихся в различных сегментах жизнедеятельности человека: экономике, политике, социально-бытовой, военной, духовно-культурной и иных сферах. При этом каждая из названных форм деятельности представляет собой системную целостность. Принимая во внимание их взаимообусловленность, вполне логично поставить вопрос о включении каждой в качестве подсистемы в единую систему – правоохранительную сферу, системообразующим ядром которой является законодательство, формирующее соответствующий вид правоотношений. Сформулированная тенденция причинно-следственных связей подсистем, включенных в правоохранительную сферу деятельности человека, носит объективный характер, а их диа-

лектика выступает как определенный механизм познания составных компонентов всей правоохранительной сферы.

Таким образом, в первом приближении понятие правоохранительной сферы можно сформулировать как определенную форму деятельности государственных и иных социальных институтов по проектированию, принятию и реализации правовых, организационных, управленческих и иных мер в целях воздействия на общественные отношения, процессы, явления, социальные организации, ресурсы и обеспечения безопасности личности, общества и государства от преступности, где государство и общество выступают в качестве субъекта, а охраняемые ими общественные отношения – в качестве объекта управления.

Данное определение – лишь общая схема, нуждающаяся в дополнениях, характеристиках связей и взаимодействий различных элементов друг с другом. Вместе с тем оно может стать исходной точкой для всесторонней оценки, научного осмысления и теоретического обобщения всего эмпирического и исследовательского материала, накопленного в рассматриваемой сфере жизнедеятельности. Само понятие «правоохранительная сфера», отражая объективную природу и сущность, свойственные такому феномену, придает определенную направленность практической деятельности законодательных и правоохранительных субъектов, которые, в свою очередь, способны обогащать теоретические представления об антикриминальных стратегиях и стратегическом управлении этой сферой.

Общественный организм обнаруживает множество структурных срезов, каждый из которых представляет собой совокупность компонентов и их целостность. Чтобы разобраться в многообразных компонентах, отношениях и процессах, существующих и рождающихся в правоохранительной сфере, можно опираться на положения, сформулированные социальной философией при разработке системного исследования общества. Согласно данным положениям правоохранительную сферу можно анализировать в качественно различных аспектах.

Во-первых, исследовать с точки зрения деятельности социальных субъектов в правоохранительной сфере, отвечая на вопрос, формулируют ли они цели или разрабатывают целевую программу. Например, либо это высшие органы исполнительной или законодательной власти, либо органы МВД России, ФСБ России, ФСКН России и т. п.

Во-вторых, с точки зрения участков приложения, позволяющих установить направленность человеческой деятельности в рассматриваемой сфере. В частности, для органов МВД России это формулирование стратегий обеспечения правопорядка на улицах и в других общественных местах, борьбы с общеуголовной преступностью, предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и т. д.

В-третьих, с точки зрения способа деятельности, призванного ответить на вопрос об оптимальном использовании ресурсов, о формах, средствах, методах, способах достижения стратегических целей субъектами правоохранительной сферы, а также с точки зрения понимания, за счет чего образуется совокупный эффект деятельности правоохранительных субъектов в борьбе с преступностью. Например: проанализировать деятельность органов МВД России, использующих материальные и социальные ресурсы, оперативно-розыскные, организационные средства, нормы административного, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, иные меры борьбы с преступностью; изучить деятельность преступных сообществ с точки зрения использования потенциала несовершеннолетних правонарушителей и неработающей молодежи, недостатков и просчетов в правовом регулировании, а также возможностей ЭВМ и Интернета при совершении преступлений и т. д.

Актуальным остается выстраивание и определение уровней анализа стратегического управления правоохранительной сферой как целостной категории, относящейся и к масштабу распространения стратегии, и к месту в иерархии системы социального субъекта, формирующей стратегию. В масштабах государственной политики – это высшая стратегия. В масштабах всей системы правоохранительных субъектов – антикриминальная стратегия (принимается прокуратурой как органом, обеспечивающим координацию деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с преступностью), а в масштабах конкретной правоохранительной единицы – стратегия борьбы с конкретными видами преступности и правонарушений.

На федеральном, межрегиональном, региональном **уровнях** стратегии разрабатываются соответствующими органами государственной власти и управления. При этом на всех уровнях основное внимание должно уделяться системному анализу структуры правоохранительной сферы, рассмотрению ее как со стороны функционирования и развития в конкретных общественно-исторических условиях, так и с позиции исторических процессов, результатов меняющегося или измененного способа жизнедеятельности общества.

Для первой группы характерен четко выраженный переход от исследования отдельных структурных компонентов правоохранительной сферы к изучению их взаимосвязи и исследованию данного социально-правового явления как целостной системы и целостного процесса. Такой тип анализа будет способствовать научному выяснению обобщающих социально-правовых, гносеологических и иных характеристик феномена правоохранительной сферы вообще и в конкретный исторический период в частности. Второй группе исследований присущ от-

раслевой характер, когда в качестве объекта выступает тот или иной срез правоохранительной сферы, интересующий определенную науку или отрасль знания (в частности, социологию управления, теорию управления, политические, правовые и другие науки).

В реальной жизни различные виды деятельности, в том числе и преступной, как известно, объединены именно субъектом. К тому же формы жизнедеятельности всегда имеют конкретное историческое содержание. С субъектом стратегического управления правоохранительной сферой более или менее ясно: это общество в целом, государство, органы власти и управления, система правоохранительных субъектов.

**Субъектом** здесь представляется система органов (организаций, учреждений и т. п.), расположенных по вертикали сверху вниз. Высшая исполнительная, законодательная и судебная власть является ядром рассматриваемой системы стратегического управления. Хотя и на этом направлении теории и практики остается достаточно много «белых пятен», например:

- проблемы выстраивания системы национальной безопасности и ее соотношение с компонентами правоохранительной сферы;
- законодательное регулирование и методологическое обеспечение участия в правоохранительной деятельности общественных формирований и организаций, определение места и роли частных компаний и трудовых коллективов;
- определение правового статуса в координации предупредительно-профилактической работы региональных администраций и муниципальных образований.

В связи с этим актуальной становится задача осознания и адекватного отражения в научной форме всего того, что в реальной действительности в конкретный исторический период происходит в отношениях правоохранительных и других социальных субъектов, а также в объекте, на изменение которого направляются усилия субъекта управления. В центре любого вида социального управленческого воздействия находятся не люди, как принято считать, а отношения, складывающиеся в различных сферах их жизнедеятельности, а также процессы и явления, порождаемые общественными отношениями; социальные субъекты; природные, материальные и социальные ресурсы; сознание и поведение человека и социальных групп, вступающих и участвующих в этих отношениях и реализации ресурсов.

Стратегическое управление правоохранительной сферой, обеспечивающее главную цель – безопасность личности, общества, государства от преступных посягательств, призвано «работать» на улучшение качества жизни человека, гармонизацию общественных отношений, на нравственно-правовое поведение граждан, укрепление экономики

и политического строя, режима законности во всех секторах общественной жизни, на охрану прав и свобод граждан, интересов государства.

На данный период времени сколько-нибудь глубокой научной проработки проблем объекта стратегического управления правоохранительной сферой практически не осуществлялось, несмотря на то что разрыв между непрерывно меняющейся жизнью и субъектом управления увеличивается, общественные процессы закономерно становятся все более динамичными, сложными, нелинейными и потому все менее поддаются адекватному узнаванию. Очевидно, что эти обстоятельства начинают предъявлять более высокие требования к отношениям управления при формулировании и реализации правоохранительных стратегий.

В соответствии с этим частнонаучная концепция стратегического управления правоохранительной сферой на базе социологии управления и в содружестве с другими науками призвана решать ряд задач: в частности, разрабатывать теоретические основы, методологические рекомендации, методики стратегического целеполагания и стратегического планирования, организационно-управленческие и методологические рекомендации по выстраиванию в обществе единой системы социальных субъектов; осмысливать и давать опережающее отражение и научное предвидение развития объекта, на который направлено управленческое воздействие, и т. д.

Протекающий кризис управления правоохранительной сферой объясняется развивающимися с особой остротой противоречиями в общественных отношениях как между обществом и преступностью, так и внутри системы социальных субъектов. При научной разработке проблем стратегического управления правоохранительной сферой невозможно игнорировать тенденции и закономерности, доминирующие в общественных процессах.

Так, произошедшие существенные изменения в экономике и политике привели к кардинальным изменениям организации общества, его социальных ориентиров, установок, системы жизненных ценностей. На смену устойчивой экономической модели пришел непрекращающийся поиск новой, на арену управления вышли совершенно иные социальные слои и институты. Изменилась роль страны в мире, другими стали как субъекты управления, так и объекты, а также его принципы и инструменты. В обновленном обществе многим свобода личности представляется как вседозволенность. Падение правосознания, правовой нигилизм и криминализация общественных отношений стали постоянными элементами его социальной характеристики. Растет вал преступности и правонарушений, а их статистическая картина все с меньшей точностью отражает криминальные реалии. Исследованиями уче-

ных отмечаются отрицательные структурные изменения, наблюдается все более интенсивная криминализация практически всех сфер жизнедеятельности общества. В преступления все активнее вовлекаются различные группы населения, ранее их не совершавшие, в первую очередь из числа подрастающего поколения.

Одной из внутренних характеристик преступности является ее устойчивость и все возрастающая общественная опасность. Меняется социальный портрет преступника. Происходят интенсивные изменения в мотивации и социальной направленности преступности. Увеличивается доля преступлений против порядка управления, правосудия, общественной безопасности и общественного порядка. Фиксируются процессы самоорганизации значительной части населения на неправовой, в том числе криминальной, основе. Преступность приобрела наиболее отчетливый экономический и организованный характер, с ней все активнее сотрудничают представители различных слоев населения.

Значительно увеличилось количество проявлений криминального профессионализма, планируемых и предумышленных преступлений, происходит перерастание организованных преступлений в организованную преступную деятельность как социальную зону активности различных преступных сообществ. Ярко выражена криминализация государственного механизма. Наряду с гигантским расширением теневой экономики фиксируется рост преступности против правосудия. Организованная преступность становится фактором, определяющим жизнь общества во многих сферах его деятельности, в том числе «воспитателем» значительной части подрастающего поколения и крупным «работодателем» в преступной сфере. В результате развития алко-, нарко-, порнобизнеса, работоторговли и торговли детьми, разрушения бесплатной медицины и усиления полукриминального и криминального характера многих платных услуг причиняется невосполнимый вред генофонду страны.

Становится все более мощным фактором обнищание нации: преступными сообществами присваивается огромная и все возрастающая доля национального состояния, большей частью вывозимая за рубеж, вследствие чего затруднено инвестирование отечественной экономики. Преступные слои населения выступают одним из основных потребителей дорогостоящих услуг, широкомасштабных акций в разных секторах экономики, специфическим двигателем прогресса в некоторых областях народного хозяйства, представляя собой фактор одностороннего уродливого развития общественных отношений. Лидеры организованной преступности проявляют немалую заботу о создании внешне добропорядочного облика – как своего, так и соучастников их деятельности.

Разоблачение и привлечение к ответственности таких лиц задевают интересы значительного числа людей, и даже после совершения громких умышленных убийств этот интерес мешает анализу всех обстоятельств дела, выяснению истинных мотивов преступления, особенно если они связаны с экономической деятельностью. В криминальной среде развиваются сложные процессы, выливающиеся в передел сфер влияния и криминальных капиталов, рождение нового поколения, стремящегося установить контроль над деятельностью лиц, уже легализовавших свои преступные доходы, и существовать за их счет.

Организованная преступность не просто наладила международные связи и вышла на международную арену, она заняла там твердые позиции, стала элементом общей международной преступной деятельности, широко влияющей на положение в мире. Зачастую она выступает провокатором и участником широкомасштабных вооруженных конфликтов, акций терроризма, так как стоит на защите огромных богатств, рассредоточенных по всему миру. С развитием международных связей и глобализацией поля международной деятельности, а также все более частым использованием террора, при котором идут в ход угрозы применения радиоактивных и других опасных средств, организованная преступность противостоит уже не отдельному государству, а всей земной цивилизации с ее культурой и другими ценностями.

Общественные отношения внутри правоохранительной сферы характеризуются обострением противоречий, проявляющихся в нравственной и профессиональной деформации участников, трансформации партнерских отношений между субъектами в конкурентные, борьбе за обладание информацией, «войнах» между ними и участии в перераспределении собственности, в разрастании коррупции. Бизнесмены в свои отношения, связанные с безудержной погоней за прибылью и расширением собственной сферы влияния, вовлекают правоохранителей, которые с готовностью принимают участие в спорах хозяйствующих субъектов за определенное вознаграждение, вплоть до привлечения невинных к уголовной ответственности и организации заказных убийств.

Получили широкое распространение такие социальные явления, как предательство интересов службы, протекционизм и телефонное право, раздача «хлебных» должностей родственникам и близким (непотизм), назначение на руководящие должности за деньги. Фиксируется расширение теневой политики и юстиции, фундаментом которых является теневая экономика. Непроработанные механизмы реализации норм права, пролоббированные и закрепленные в законодательстве монопольные интересы большого бизнеса, нарушение баланса между иммунитетом и привилегиями, которыми пользуются и не-

редко злоупотребляют представители выборных органов и судебного корпуса, только усугубляют противоречия в обществе и культивируют правовой нигилизм.

Чиновничий капитализм, вседозволенность и коррумпированность исполнительной и законодательной власти в центре и регионах, повсеместное вмешательство правоохранительных субъектов в экономику и бизнес, отношение к простому человеку лишь как к инструменту достижения корыстной цели становятся реальными дестабилизирующими факторами. А все это ведет к нарастанию критической массы возмущений общества и требует построения стратегической системы упреждающего управляющего воздействия, адекватной развивающимся негативным процессам и явлениям.

Исследуя правоохранительную сферу с позиции **социальной системы**, сконструированной как совокупность законодательной и правоохранительной подсистем, воздействующих на общественные отношения, складывающиеся в связи с обеспечением безопасности личности, общества, государства от преступности, необходимо ответить на следующие вопросы: что выступает объектом стратегического управления и реализации его основных функций, в частности целеполагания; каковы границы объекта, на который направлено управленческое воздействие.

Из вышесказанного следует, что общественные отношения и явления, формирующиеся в правоохранительной сфере, представляют собой важнейший объект внимания, так как для осмысления того, в какой ситуации находится система правоохранительных субъектов и в каком направлении она развивается, необходимо видение социальной среды.

В теории и практике управления коммерческим сектором принято рассматривать в качестве объекта управления внешнюю и внутреннюю среду, т. е. совокупность отношений социальных субъектов и факторов. В правоохранительной сфере, например, при исследовании проблем теневой экономики и обеспечения безопасности от преступных посягательств важнейшим объектом стратегического анализа и управления будет выступать такая хозяйственная деятельность и такие отношения, которые не подлежат формальному учету и регламентации, не отражаются в официальной отчетности и входят в конфликт с законом.

**Внешняя среда** включает в себя также макросреду, состоящую из причинно-следственного комплекса процессов и явлений широкого социального плана – системного, общего воздействия. Здесь могут анализироваться политические, экономические, научно-технические, социальные и иные компоненты, в недрах которых зарождаются негативные тенденции, способные стать реальными угрозами социальной безопасности общества. К примеру, изучение политико-управленческого компонента в нашем контексте может привести к выводу о «размы-

тости» правоохранительной системы: в частности, это касается возложения одних и тех же функций на разные ведомства и нечеткого разграничения зон ответственности (МВД России и ФСКН России); перегруженности отдельных правоохранительных субъектов несвойственными функциями (строительство объектов различного назначения, санаторно-курортное обслуживание и т. п.). В результате мы имеем низкую эффективность борьбы с преступностью.

К внешней среде управленческого воздействия относят и микро-среду, т. е. конкретные сферы жизнедеятельности (например, кредитно-финансовая система, социально-бытовая сфера и т. д.), конкретных субъектов, на которые направлены действия правоохранительной системы: преступники и преступные авторитеты, лидеры преступных группировок, преступные сообщества, международные преступные картели и т. д., функционирующие в том или ином секторе жизнедеятельности человека.

***Внутренняя среда управления*** понимается как совокупность характеристик системы законодательных и правоохранительных субъектов в целом, а также ее внутренних подсистем и компонентов. К ним можно отнести: сложившиеся организационные и организационно-управленческие структуры; предмет деятельности и системы распределения функций; зоны ответственности; системы распределения ресурсов, прав подразделений и отдельных сотрудников в организации; корпоративную этику и традиции; доминирующий стиль руководства и отношения руководства – подчинения; отношения неформального лидерства; социально-психологический и моральный климат в коллективах. Другими словами – это среда прямого воздействия, представляющая собой совокупность различных условий и факторов, оказывающих существенное влияние на состояние и качество правоохранительной единицы и правоохранительной системы в целом, и выступающая объектом стратегического управления правоохранительной сферой.

Подытоживая сказанное, следует подчеркнуть, что исследование категории правоохранительной сферы в качестве объекта управленческого воздействия существенно расширяет возможности теоретического осознания понятия и сущности стратегического управления. А без научного анализа сущности объекта стратегического управления, выделения и очерчивания его границ в системе общественных отношений, связанных с обеспечением безопасности общества от преступных посягательств и правонарушений, невозможно заниматься теоретической разработкой проблем стратегического целеполагания и планирования борьбы с преступностью, сформировать предупредительно-профилактическую стратегию, своевременно выявлять и устранять источники вызовов и угроз, зарождающихся в общественных отношениях.

Изучение правоохранительной сферы в качестве объекта стратегического управления также представляется необходимым:

- для определения системы социальных субъектов, уровня и масштабов стратегического управления, так как в нем участвуют не только законодательные и правоохранительные органы, но и другие социальные структуры и институты;
- для теоретического осмысления содержания и механизма стратегического управления, осуществляемого законодательными и правоохранительными системами в интересах социальной безопасности личности, общества, государства;
- для осмысления, опережающего отражения и научного предвидения развития объекта, на который направлено управленческое воздействие.

Разработка методических установок, внедрение научных идей в практику стратегического управления и планирования правоохранительной сферы – одно из важнейших условий эффективного функционирования системы социальной безопасности общества. В демократическом, правовом, социально ориентированном государстве на борьбу с преступностью должно работать все общество, все звенья государственного и общественного организма.

## **1.2. Целеполагание как функция стратегического управления в правоохранительной сфере**

Целеполагание заложено в саму природу человека. Цели и задачи, которые он ставит перед собой, приобретают общественное значение, так как становятся целями и задачами групп людей и общества в целом. Поэтому сознательная, целесообразная деятельность по обеспечению социальной безопасности, ее масштаб, глубина и значимость в удовлетворении социальных потребностей и развитии общества в целом напрямую зависят от социальных условий, природы и характера организации общества, господствующих в нем экономических отношений.

Цель – желаемое состояние системы или достижение желаемых результатов. Любая социальная управляемая система – прежде всего **целенаправленная система**, созданная для достижения целей, отражающих потребности создателей или владельцев системы (государства или отдельных лиц). Цель – основополагающая управленческая категория, играющая в жизни организации важную роль.

Во-первых, цели отражают философию организации, определяют направления ее деятельности и развития. А поэтому они представляют основу структуры организации и управления ею.

Во-вторых, цели становятся ориентирами деятельности как организации в целом, так и отдельного человека, могут приспособиться к окружающему миру, сконцентрироваться на достижении желаемых результатов, противостоять сиюминутным порывам и желаниям. Это позволяет действовать быстрее, с большим эффектом, добиваясь задуманного с наименьшими затратами, а при тех же затратах получать дополнительный выигрыш.

В-третьих, цели составляют основу критериев для выделения проблем, принятия решений и оценки результатов деятельности, направленной на их реализацию. Достижение поставленных целей служит основанием для материального и морального поощрения сотрудников организации.

В-четвертых, цели, особенно если они благородны, возвышенны, независимо от того, реальны они или мнимы, сплачивают вокруг себя энтузиастов, побуждают их брать на себя добровольно нелегкие обязанности и прилагать значительные усилия для их выполнения.

В-пятых, цели служат оправданием в глазах окружающих необходимости и законности существования данной организации, особенно если ее деятельность вызывает неблагоприятные последствия, например загрязнение окружающей среды.

Цели достигаются путем реализации соответствующих функций и решения поставленных задач.

**Функция** – это относительно автономная деятельность, непрерывно осуществляемая по отработанной технологии.

**Задача** – это задание, формула которого включает в себя четыре элемента: проблему, цель, средства, условия.

**Отличие задачи от функции:**

- функция – постоянно, позитивно осуществляемая деятельность на основе отработанной технологии;
- задача имеет временные рамки, творческий характер;
- задачи могут быть связаны и с некачественным исполнением функций.

Задачи классифицируются:

- 1) *по содержанию*: на организационные, экономические, административные, социально-психологические, научно-технические, правовые;
- 2) *по направленности*: на связанные с развитием; связанные с повышением эффективности деятельности;
- 3) *по природе их возникновения*: на формируемые исходя из цели; исходя из проблем; исходя из выполнения функций.

**Цели классифицируются** по степени общности следующим образом:

- миссия;
- общеорганизационные;
- специфические.

*Миссия* создает у окружающих и работников организации пред- ставление:

- о ее предназначении, философии;
- о социальной ответственности перед обществом, населением кон- кретного региона, своими работниками;
- о ее ценностях;
- об основных задачах, стоящих перед ней.

Миссия организации – это предназначение организации для обще- ства. Миссия определяется руководством, но формируется годами, от- тачивается и редко меняется.

Миссия организации – это скорее философское понятие, нежели управленческое. Она указывает на определенные ценности организа- ции, которые, как предполагается, разделяются и обществом. Миссия должна учитывать интересы: собственника; сотрудников; покупателей (клиентов); партнеров; внешней среды.

Четко сформулированная миссия, как правило, включает в себя следующие характеристики организации: философию; сферу деятель- ности; систему целей; технологические возможности.

#### ***Примеры миссий организаций.***

«Мацусита»: способствовать улучшению качества жизни, снаб- жая мир дешевыми, как вода, электроприборами.

«Форд»: обеспечить американцев дешевым автотранспортом.

«Ксерокс»: «От копировальной техники к офису будущего».

«Лаикс», г. Новосибирск: «Мы не просто продаем технику. Наша задача – предложить решение проблем для вашего бизнеса».

«Катерпиллер»: доставка запчастей в течение 48 часов с момента получения заявки в любую точку земного шара.

Миссия создает основу для формулирования общих и специфиче- ских целей, выработки стратегии, распределения ресурсов, ориентирует деятельность руководителей.

*Общие цели* (их обычно бывает от четырех до шести) отражают важнейшие направления деятельности организации в целом. Такие цели могут быть интегральными и функциональными. Первые связаны с достижением ее устойчивости, надежности, эффективности. Вторые – с отдельными конкретными сторонами работы организации: профилак- тикой правонарушений, расследованием, регистрацией заявлений и т. д.

*Специфические цели* разрабатываются в каждом подразделении и определяют основные направления его деятельности в свете реализа- ции им общих целей.

По степени важности цели могут быть: стратегические; тактические.

По периоду охвата: краткосрочные (до 1 года); среднесрочные (1–5 лет); долгосрочные (свыше 5 лет).

По содержанию: производственные; административные; социальные; технологические; финансовые.

По форме выражения: качественные; количественные.

С точки зрения нормативного закрепления: нормативные (официальные, закрепленные в соответствующих документах); ненормативные (латентные) – цели-ориентации, цели системы.

С точки зрения направленности: связанные с достижением конкретных результатов; связанные с достижением соответствующего состояния системы (текущих кадров).

С точки зрения особенностей взаимодействия между собой: безразличные по отношению друг к другу; конкурирующие; дополняющие; совпадающие; исключающие.

По роли в жизни организации: необходимые (достижения существенно влияют на положительную организацию); желаемые (достижения улучшают существующее положение); возможные (достижения принципиально ничего не меняют, но имеют значение для будущего развития).

### ***Требования, предъявляемые к целям.***

Цели должны быть:

- конкретными (качественно и количественно определенными);
- реальными (достижимыми при реальных условиях);
- гибкими (способными к трансформации в связи с меняющимися обстоятельствами);
- проверяемыми (позволяющими контролировать их достижение);
- известными (доведенными до членов коллектива и партнеров);
- признанными или принятыми (разделяемыми большинством работников);
- совместимыми (не ориентировать работников на конфронтацию).

Также цели должны стимулировать активные действия по их достижению.

*Целеполагание* – это деятельность по формулированию целей. Но откуда берутся цели?

В целях отражаются потребности общества, государства, вытекающие из необходимости:

- реализации естественных социальных ценностей (право свободы граждан, справедливость, демократия, порядок, безопасность, мир и т. д.). Ценности не являются абсолютными. Они носят конкретно-исторический характер. Вместе с тем они обладают относительной устойчивостью;
- решения ситуационных проблем (борьба с терроризмом, коррупцией, экология).

Технология целеполагания включает в себя четыре этапа:

- определение миссии;
- определение общеорганизационных целей;
- ранжирование;
- определение специфических целей, конкретизация.

При определении общеорганизационных целей используются два подхода: централизованный и децентрализованный.

При *централизованном* подходе общие для всех цели формирует вышестоящая инстанция. Но в этом случае цели оказываются навязанными, что может породить сопротивление исполнителей при их реализации.

При *децентрализованном* подходе эта проблема отсутствует, но возникает другая. Цели, сформулированные руководителями структурных подразделений, высшему руководству приходится долго согласовывать, направлять в единое русло.

*Ранжирование целей* осуществляется:

- по важности для организации;
- по срокам достижения;
- по выгоде, ожидаемой в процессе реализации;
- по последовательности достижения.

Ранжирование достигается путем экспертных оценок.

Когда определяются общие цели, необходимо их довести до каждого сотрудника подразделения, осуществить соответствующую трансформацию, что даст возможность приспособить эту цель к специфике данного подразделения.

Доведение целей до каждого уровня управления требует построения дерева целей. Оно представляет собой структурное отображение целей, распределенных по уровням управления организации, и их взаимосвязи. От «ствола» дерева, соответствующего миссии организации, отходит несколько «веток», символизирующих общеорганизационные цели, которые в дальнейшем разветвляются на более мелкие, соответствующие специфическим. «Крона» такого дерева может ветвиться до бесконечности.

Таким образом, большинство целей являются одновременно и средством достижения других.

Цели могут находиться друг с другом в отношении соподчиненности. При этом цели высшего уровня оказываются более важными и широкими по охвату и продолжительности, чем цели низшего уровня. В то же время на последовательность их реализации это обстоятельство влияния не оказывает. Скорее, речь идет о приоритетах в выделении ресурсов.

Требования к построению дерева целей:

- цели должны быть доведены до каждого исполнителя;
- достижение всех целей = достижение общеорганизационных целей = миссия;
- цели должны быть по возможности взаимно поддерживающими.

В стратегическом управлении правоохранительной сферой процесс целеполагания занимает особо важное место. Он состоит из формирования миссии и стратегических целей системы правоохранительных субъектов. В общих чертах отличие миссии правоохранительного субъекта от его целей заключается в том, что миссия определяется как желаемое (идеальное), а цели – как желаемое в пределах возможного.

Так, вопросу целеполагания особое внимание уделено в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Под целью социально-экономического развития понимается «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями». Соответственно, под задачей социально-экономического развития понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития.

Немаловажным в контексте обсуждаемых проблем является введение понятия результата социально-экономического развития как фактического (достигнутого) состояния экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Особого внимания заслуживает классификация в ст. 11 документов стратегического планирования. В частности, целеполагание определяется в качестве важнейшего критерия данной классификации. К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне, относятся: ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации в рамках целеполагания, относится стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Таким образом, рассматриваемый Федеральный закон представляет собой методологическую основу стратегического планирования в Российской Федерации. Между тем вопрос о правилах, методике

---

<sup>1</sup> О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

определения самих целей, задач и показателей обеспечения национальной безопасности остается открытым.

Любое сообщество, любая социальная система не будет «работать» без определения целевых ориентиров и направлений деятельности. Краткое и четкое изложение цели и приоритетов организации называется в стратегическом управлении миссией.

Миссия означает ответственное задание, роль, поручение, предназначение, миссионерскую организацию<sup>1</sup>.

Одной из главных задач управления является установление целей, ради достижения которых создается, функционирует и развивается любая социальная организация как целостная система. Когда речь заходит о целевом начале в деятельности правоохранительных субъектов, имеются в виду две составляющие: миссия и цели. Первая представляет собой общую цель правоохранительной организации, отражающую саму причину ее существования. В специальной литературе эта общая цель, как уже подчеркивалось, именуется по-разному: политика, идеология, философия, миссия.

Сформулированная миссия правоохранительных субъектов:

- во-первых, называет причину существования системы и потребности в ней общества, определяет внутреннее начало правоохранительного субъекта;
- во-вторых, позволяет осознать социальную ценность структуры, обозначает ее потребителей (личность, общество, государство);
- в-третьих, объявляет основную философию и главный принцип деятельности правоохранительных субъектов (приоритет законности в деятельности системы);
- в-четвертых, позволяет оценить творческий потенциал правоохранительного субъекта, способность сотрудников достигать невозможного, а также учитывать перспективы осуществления сформулированной миссии.

Последнее обстоятельство, т. е. перспективы, определяется исходя из следующего:

- ресурсный потенциал правоохранительного субъекта;
- динамика процессов внутри правоохранительной структуры;
- организационно-управленческий подход к использованию ресурсного потенциала;
- состояние окружающей среды, оказывающее влияние на динамику, структуру и уровень правонарушений и преступности.

Основными функциями миссии правоохранительной системы выступают указание субъектам внешней среды на общее представление

---

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 316.

о системе, описание ее целевой установки, наличия в распоряжении системы средств к достижению целей, а также – содержание философии. Миссия также призвана способствовать профессиональному единству внутри правоохранительной системы, помогает персоналу идентифицировать себя с системой, установлению определенного морального климата в среде управленцев и исполнителей. Также она создает возможности для более эффективного управления системой, обеспечивает единство и непротиворечивость комплекса организационных целей, облегчает процесс выработки стратегий, обеспечивает стандарты распределения ресурсов.

К группам, заинтересованным в правоохранительной системе и выполнении ею своей миссии, относятся: население, граждане и жители городов, населенных пунктов; представители негосударственных организаций; законодательные и исполнительные органы на федеральном уровне; ведомственные государственные органы на федеральном уровне (Прокуратура Российской Федерации, МВД России и т. д.); государственные органы регионального уровня.

В реальной жизни для правоохранительных субъектов миссия запрограммирована изначально. Она является отправной точкой планового решения, принимаемого правоохранительным субъектом, а сформированные в соответствии с ней цели обеспечивают ее осуществление. Миссия правоохранительной системы в целом состоит в обеспечении социальной безопасности граждан, обеспечении прав и законных интересов личности, общества, государства во всех сферах жизнедеятельности человека.

Так, предназначение Уполномоченного по правам человека (элемент правоохранительной системы) заключается в обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Предназначение структуры обуславливает статус организации, декларирует основные принципы деятельности, определяет самые важные организационные характеристики. Установление миссии правоохранительной системы, как и выработка стратегии, программирует поведение системы, обеспечивающей реализацию миссии и достижение поставленных целей.

Формулирование главного предназначения правоохранительной системы относится к компетенции высшего руководства и составляет неотъемлемую часть процесса социального управления. При этом основное правило стратегического управления состоит в том, что миссия отдельных правоохранительных структур должна совпадать с главной миссией, но может различаться в соответствии с видовым признаком. В частности, миссия Федеральной таможенной службы Российской

Федерации заключается в обеспечении экономической безопасности государства от интервенции товаров и валюты иностранных государств, миссия Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации – в обеспечении порядка деятельности судебной системы.

В отечественной практике государственных органов формулирование миссий организаций пока не стало распространенным управленческим инструментом. Например, в Великобритании миссии имеют правительство, некоторые министерства и департаменты. В лондонском метро можно получить листовку с изложением миссии данной организации, преследующую двоякую цель: повышение эффективности работы персонала и формирование его положительного образа у потребителей транспортных услуг.

Российскими правоохранительными субъектами сформулированы главные цели, просматривается видение и социальное предназначение системы. Отметим, что четко сформулированные миссии не находят массового распространения, нет разъяснения населению их содержания и смысла, при том что полезность такого подхода очевидна, так как дает возможность не только персоналу, но и населению получить полное представление о содержательной стороне функционирования и развития правоохранительных субъектов, определить и установить контакт между правоохранительными органами, гражданами и общественными формированиями.

Любая целенаправленная деятельность ведется на основе данных о состоянии внешней среды.

Внешняя среда, т. е. окружение правоохранительной системы, является не только важным фактором дифференциации и интеграции правоохранительных и иных социальных субъектов, но и источником инноваций, корректировки и подстройки систем. Правоохранительная сфера существует не сама по себе, а находится в отношениях взаимосвязи и взаимозависимости с другими социальными и природными системами, которые образуют ее среду или окружение.

Субъекты, составляющие окружение, имеют неодинаковое значение. Например, система законодательства является непременным условием функционирования и развития правоохранительных субъектов. То же можно заметить и в отношении системы исполнения уголовных наказаний. Эти субъекты относятся к группе необходимых, входящих в общую систему, обслуживающую правоохранительную сферу. Оказывающие незначительное влияние и воздействие на правоохранительную систему субъекты входят в сопутствующую группу. Примером могут служить взаимоотношения систем правоохранительных органов и органов здравоохранения, обеспечивающих лечение лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией, психическими отклонениями.

ми. Доля этих лиц в совершении преступлений остается достаточно высокой и представляет определенную угрозу обществу. Проблема разграничения правоохранительной системы с окружающей социальной средой не так проста, как кажется на первый взгляд. Это объясняется тем, что системы социального порядка имеют четко определенные пространственные и временные рамки. Как считает В.Г. Афанасьев, связь между системой и средой бывает порой настолько тесной, что, естественно, возникают вопросы: принадлежит тот или иной феномен данной системе или окружающей ее среде? Если этот феномен воздействует на систему, если система не может существовать без этого феномена, то не следует ли отнести его к системе? Мы полагаем, что границу следует проводить на основе критерия, заключающегося в участии или неучастии рассматриваемого феномена в создании системного свойства, в характере и степени этого участия<sup>1</sup>.

Внешнюю среду также следует рассматривать как одно из условий установления и налаживания взаимодействия правоохранительных субъектов со средой, а также выработки эффективных инструментов воздействия на нее. Эта точка зрения применима к охранительным отношениям: обеспечению законности и правопорядка; взаимодействию с населением, общественностью и различными социальными институтами в деле борьбы с преступностью и предупреждения правонарушений.

Система мер влияния или воздействия на такое системно-структурное социальное явление, как преступность, в интересах обеспечения безопасности общества предполагает разработку стратегических целей. На основе выбранных целей и с учетом выводов стратегического анализа разрабатывают основные направления действий и соответствующие управленческие процедуры. Последовательность представляется цепочкой действий, характеризующих определенный цикл: миссия правоохранительного субъекта – цели обеспечения социальной безопасности – показатели внешней среды (преступность и факторы, ее обуславливающие) – стратегический анализ деятельности правоохранительных субъектов по обеспечению социальной безопасности – выбор правоохранительной стратегии – реализация стратегии – стратегический контроль.

Необходимо подчеркнуть, что в практической деятельности правоохранительных субъектов после уточнения целей зачастую уточняется миссия и цикл начинается заново, в силу действия принципа обратной связи.

По мнению разработчиков теории стратегического управления, цели есть не что иное, как конкретные состояния или желаемый резуль-

---

<sup>1</sup> Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание, управление. М., 1981. С. 31–32.

тат, которого стремится добиться субъект. Другими словами, под целью понимается идеальный результат какой-либо деятельности в будущем<sup>1</sup>.

Под целью применительно к стратегическому управлению в правоохранительной сфере следует понимать конечные и промежуточные будущие состояния социальной безопасности, достижение которых обеспечивается выполнением миссии и реализацией стратегий как отдельных субъектов, так и стратегии правоохранительной системы в целом (большой стратегии).

Система целей в правоохранительной сфере имеет соответствующую направленность, определяет развитие качественного состояния социальной безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и ведомственном уровнях, является базой для выбора критериев оценки деятельности правоохранительных субъектов, а также их оценочных показателей. Например, правоохранительные субъекты МВД России в качестве цели развития определяют повышение доли раскрытых преступлений особой тяжести. Направленность (тенденция) развития имеет свою определенность лишь в установленной системе координат, т. е. по отношению к выбранному или утвержденному критерию, например количеству совершаемых тяжких преступлений. Если тенденции положительные, то они оцениваются как прогрессивные, если отрицательные – то констатируется состояние регресса или деградации. Так, по данным экспертов, за период 2003–2013 гг. произошли качественные (структурные) изменения насильственных преступлений. Увеличилась доля заранее подготовленных преступлений, отличающихся особой дерзостью, изощренностью и жестокостью. Этот вид преступлений все чаще совершался с элементами цинизма, садизма, глумления над личностью<sup>2</sup>. В этом случае мы наблюдаем отрицательно развивающуюся тенденцию опасных состояний или угроз социальной безопасности, характеризующую развитие одной из подсистем субъекта как регрессивное. Рассуждая языком кибернетики, приведенную в качестве примера тенденцию следует рассматривать как возбуждающее действие управляемой системы, которое должно повлечь за собой корректировку правоохранительной стратегии. К примеру, это внесение соответствующих поправок в уголовное законодательство или изменение правоохранительной структуры – в частности, создание Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков.

В правоохранительной сфере стратегические цели задаются системой более высокого порядка – высшими органами законодательной и исполнительной власти. Однако в их формировании прини-

<sup>1</sup> Виханский О.С. Стратегическое управление: учебник. М., 2000. С. 296.

<sup>2</sup> Криминология: учебное пособие / под ред. Н.Ф. Кузнецовой. М., 2014. С. 109.

мают участие и сами правоохранные субъекты – реципиенты (принимающие цели органы): Генпрокуратура РФ, МВД России, Минюст России, ФСБ России и др. По мере движения по иерархии управления «большая стратегия» конкретизируется в стратегических целях каждого конкретного правоохранительного субъекта системы. Цели каждого последующего уровня устанавливаются не ранее, чем формулируются стратегии на высшем уровне (на уровне государства). Для системы правоохранительных органов высшая стратегия и будет базой формирования целей и подцелей различного содержания, охватывающих все виды деятельности системы в целом.

При их выстраивании целесообразно учитывать наличие у правоохранительных субъектов как внешних, так и внутренних целей. Если внешние цели задаются заглавной системой (государством) с тем, чтобы ограничить сегмент допустимых состояний правоохранительной системы, то внутренние стратегии устанавливаются самими правоохранительными субъектами и определяют множество желаемых ее состояний. Например, МВД России самостоятельно определяет количество и штатную численность департаментов в структуре центрального аппарата. В частности, правовой департамент обеспечивает подготовку проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ведомства и по своей сути являющихся стратегией «поведения» организации во времени. Департамент кадров организует систему профессионального образования, переподготовку и повышение квалификации кадров, создавая тем самым стратегический потенциал системы.

В процессе целеполагания в правоохранительной сфере в первую очередь определяется главная цель правоохранительной структуры, затем – важные цели, которые формулируются в виде единого комплекса (системы). Они конкретизируют главную цель и не должны быть многочисленными, но в то же время по своему масштабу должны соответствовать главной стратегической цели. Далее цели получают свое развитие в комплексе задач.

Разнообразие целей и задач субъектов правоохранительной системы чрезвычайно велико и поэтому предполагает использование методов сетевого моделирования или, как его называют в специальной литературе, метода построения дерева целей. Он зиждется на анализе и синтезе, разработке и корректировке стратегических целей и иерархии подцелей субъектов правоохранительной системы.

В стратегическом управлении правоохранительной сферой в силу своей многоступенчатости и сложности процесс формирования целей

не терпит шаблонов и стандартных подходов, поэтому предполагает соблюдение следующих правил.

1. Цели должны быть точно сформулированными и исключать двусмысленное понимание.

2. Цель должна быть измеряема, четко оформлена в виде соответствующих качественных и количественных показателей.

3. Цель должна иметь конкретные этапы и сроки достижения, иначе исполнитель будет возвращаться к начальной точке действий.

4. Цель должна устанавливать зоны ответственности руководителей разного уровня и исполнителей, мотивировать их действия, увязываться с системой вознаграждения.

5. Цели системы и отдельных групп исполнителей должны совпадать.

6. Цели должны определять ресурсное обеспечение деятельности правоохранительных субъектов.

7. Цель должна быть интерпретирована (формализована) в качестве критерия.

8. Цель должна быть назначена таким образом, чтобы имелась возможность вносить коррективы в случае изменения условий, состояния объекта или управляющей системы.

Краткосрочные цели выводятся из долгосрочных, конкретизируют и детализируют их, устанавливают определенные этапы процесса достижения стратегических целей.

После формирования целей и их «укладывания» в дерево целей проводится детальный анализ ситуации внутри правоохранительного субъекта и окружающей среды, т. е. соблюдается принцип обратной связи между последовательными стадиями стратегического управления в правоохранительной сфере, обеспечивающий необходимый уровень безопасности личности, общества, государства во всех областях жизнедеятельности.

В процессе формирования стратегических целей важным моментом является идентификация (отождествление, установление совпадений) и квантификация (количественное описание) целей, установление критериев и оценочных показателей целей. К примеру, А.И. Долгова отмечает, что следует различать оценку состояния преступности и оценку деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Состояние и изменение качества преступности определяются в значительной мере общими социальными условиями, не зависящими в полной мере от качества работы правоохранительных органов. Поэтому увеличение преступности нельзя автоматически оценивать как ослабление деятельности правоохранительных субъектов по борьбе

с нею, или наоборот<sup>1</sup>. Следовательно, нельзя ставить перед правоохранительной системой в качестве стратегической цели снижение преступности в стране, регионе, городе и т. д., так как на количественное и качественное состояние преступности влияет множество социальных факторов. По исследованию криминологов полиции, сама полиция в иерархии факторов находится примерно на тридцатом месте. Вместе с тем цель – увеличение количества выявляемых коррупционных (должностных) преступлений и привлечение виновных к ответственности, например, за взяточничество – может рассматриваться как реализация стратегии правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

В правоохранительной сфере реализация стратегических целей всегда растянута во времени (ближайшая, среднесрочная, долгосрочная перспектива). Поэтому в силу изменчивости социальных условий и ситуаций при систематическом углубленном изучении управляющего субъекта относительно направлений развития правоохранительной системы (подсистемы) стратегические цели не должны рассматриваться в качестве некой константы. В связи с этим следует особо подчеркнуть, что своевременное и достаточное ресурсное обеспечение остается одним из главных условий реализации стратегических целей и развития правоохранительной системы в направлении эффективного обеспечения социальной безопасности. «Неисполнимость человеческих целей означает либо неправильное осознание объективных законов природы, либо отсутствие необходимых средств достижения поставленных целей»<sup>2</sup>.

Таким образом, цели субъектов правоохранительной системы и в момент их формулирования, и в процессе их реализации органично связаны с планированием, организацией, мотивацией и контролем. Мы в рамках нашей концепции рассуждаем следующим образом: планирование наряду с целеполаганием, организацией, мотивацией и контролем является одним из этапов (функцией) стратегического управления.

---

<sup>1</sup> Долгова А.И. Криминология: краткий учебный курс. М., 2006. С. 75.

<sup>2</sup> Славин Б.Ф., Чесноков В.С. Общество как целевая самоуправляемая система. Научное управление обществом. М., 1976. Вып. 10. С. 24.

### 1.3. Основные стратегические цели в правоохранительной сфере

Решение масштабных исторических задач по перестройке социально-экономической и политической системы, начатое в конце прошлого столетия, сопряжено с противоборством нового и старого бытия и сознания общества. Период перестройки и реформ в стране сопровождался нарастанием социальных и экономических противоречий. Социально-классовый раскол общества и всеобъемлющий системный кризис способствовали его духовной деградации, высокому уровню криминальной зараженности и социальной запущенности граждан. Низкий уровень правосознания, нигилистическое отношение к соблюдению норм права стали отличительной особенностью не только населения, но и служителей Фемиды. Уровень правосознания членов общества, в значительной мере определяющий состояние преступности, ее качественные характеристики и самодетерминированность, стремительно деградирует. Поэтому на современном историческом этапе одной из главных стратегических целей, которые надлежит осуществить государству наряду с экономическим и социальным развитием, является работа по декриминализации общественных отношений.

При этом духовная криминализация общества, социальных групп и личности не может быть просто заблокирована или устранена только уголовно- и административно-правовыми средствами. Декриминализация должна осуществляться с помощью механизма замещения криминогенных ценностей просоциальными или как минимум непреступными социальными потребностями, моральными ценностями, интересами, мотивационными установками. Одновременно с реализацией политических, экономических, социально-педагогических, духовно-культурных и иных мер, осуществляемых в этом направлении, должны быть разработаны государственная правоохранительная стратегия и стратегии субъектов, входящих в правоохранительную систему. Учитывая, что государственная система управления, так же как и общество, «больна», пребывает в глубоком кризисе, укрепление государства в лице всех институтов и всех уровней – стратегическая идея, без реализации которой не добиться успехов ни в одной сфере жизнедеятельности.

Из этого вытекает **задача** – выстроить четко работающую систему правоохранительных органов и эффективную судебную систему, добиться правовой дисциплины и правопорядка. Именно в этом заложен механизм реализации государственных решений, эффективной защиты прав и законных интересов граждан.

**Высшим (главным) субъектом правоохранительной стратегии** является государство в лице законодательной и исполнительной властей. Именно данный субъект в соответствии с законами, принципами и правилами, познаваемыми наукой и практикой, формирует стратегию и выстраивает систему стратегического управления правоохранительной сферой. Перефразируя слова теоретика стратегической науки Б. Лиддела Гарта, правоохранительную стратегию можно определить как искусство распределения имеющихся ресурсов, использования правовых и других средств по защите общества от правонарушений и преступных посягательств, применения совокупных предупредительно-профилактических мер, реализуемых государством, по устранению способствующих им причин и условий, для достижения целей обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства. Автор использует понятия «большой», главной (генеральной) стратегии и трехуровневой структуры: большая стратегия (элемент политического управления государством), стратегия правоохранительного субъекта и тактика правоохранительного субъекта, – где каждый нижестоящий уровень является реализацией целей вышестоящего субъекта<sup>1</sup>.

Любая стратегия, в том числе и в правоохранительной сфере, начинается с формулирования либо корректирования важнейшей основы целеполагания – в нашем случае миссии правоохранительной системы. На ее основе должны быть выработаны цели правоохранительной системы, которые определяют ее перспективное развитие (внутренняя среда) и взаимообусловленность с внешней средой (преступностью и факторами, ее детерминирующими). Миссия формулируется высшим руководством, которое несет полную ответственность за ее воплощение в жизнь. Согласно Конституции Российской Федерации обществом и государством на правоохранительную систему, являющуюся компонентом национальной безопасности, возложена **миссия** по защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности, обеспечению законности, правопорядка, общественной и государственной безопасности, режима пограничных зон, по борьбе с преступностью, недопущению массового нарушения административного, уголовного или иного законодательства (ст. 71–72, 114 Конституции).

Здесь же следует подчеркнуть, что в Конституции борьба с преступностью упоминается в качестве цели. Хотя очевидно, что деятельность правоохранительных структур по борьбе с преступностью не может осуществляться ради самой борьбы с этим явлением, а, конечно же, должна вестись в целях защиты прав и законных интересов личности, безопасного состояния общества и государства. Подмена цели защиты

---

<sup>1</sup> Лиддел Гарт Б. Энциклопедия военного искусства. М. – СПб., 1999.

прав и законных интересов целью борьбы с преступностью может привести к нарушению законности и прав граждан. Поэтому правоохранные структуры обязаны не просто осуществлять борьбу с преступностью, которая зачастую является фикцией (сокрытие преступлений, привлечение к ответственности невиновных лиц и т. п.), а реально обеспечивать социальную безопасность, защищать права и законные интересы каждой личности и всего населения страны.

В процессе формулирования миссии государственным аппаратом и органами государственного управления осуществляется: проектирование актуализированной правоохранительной системы и выделение в ней субъекта управления (управляющей подсистемы); подготовка необходимой законодательной базы, принятие новых законов и корректировка действующих; обеспечение системы необходимыми кадровыми, финансовыми, материальными и другими ресурсами; формирование правоохранительных стратегий.

**Миссия** находит свою конкретизацию в иерархии целей, которая играет важную роль, так как в соответствии с ней устанавливается структура правоохранительной системы, обеспечивается ориентация всех органов и подразделений на достижение цели верхнего уровня. От правильно выстроенной иерархии целей напрямую зависит достижение целей каждым субъектом и правоохранительной системой в целом. Цели становятся инструментом стратегического управления лишь в том случае, когда высшее руководство их правильно формулирует, затем эффективно их институализирует, информирует о них и стимулирует их осуществление всеми участниками правоохранительной сферы.

**Стратегические цели** являются мысленным предвосхищением результатов деятельности правоохранительной системы, направляющей и регулирующей мотивацией ее персонала. Они представляют собой не что иное, как субъективное отражение состояния социальной безопасности общества и защищенности населения от правонарушений в материальной и духовной сферах жизнедеятельности. Формулирование целей является одной из главных задач стратегического управления правоохранительными субъектами, отражающих идеальное или желаемое в будущем их состояние. При этом следует подчеркнуть два момента.

Во-первых, на формулировку правоохранительных целей наиболее существенное влияние оказывают потребности и интересы современного российского общества, ориентированные на решение перспективных, масштабных проблем, качественно меняющих жизнь и лицо страны.

Во-вторых, необходима реализация требования о разработке целей, так как старые подходы и старая система правоохранительных органов и их стратегических целей исчерпала себя.

Стало быть, правоохранительной системе, чтобы реализовать свое предназначение – обеспечить необходимый уровень социальной безопасности, необходимо достичь **основной стратегической цели** – обеспечения защиты личности, общества и государства от правонарушений и преступных посягательств во всех сферах жизнедеятельности.

Правоохранительные органы, защищая общество от правонарушений и преступных посягательств, реализуют в своей деятельности два взаимосвязанных вектора: предупреждение правонарушений и привлечение к ответственности лиц, совершивших правонарушения. В связи с этим особое стратегическое значение имеет цель обеспечения неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения и возмещения причиненного вреда. «Наша главная цель, – подчеркнул Президент Российской Федерации в ежегодном Послании Федеральному Собранию России 18 апреля 2002 г., – добиться неотвратимости наказания, а не его чрезмерной суровости». Достижение сформулированной Президентом цели напрямую зависит от реализации всеми правоохранительными субъектами (не только системой МВД России) цели наиболее полного выявления, раскрытия преступлений, принятия к виновным предусмотренных законом мер.

В настоящий период времени главной особенностью участников правоохранительной деятельности остается отсутствие единой, скоординированной политики, рассчитанной на перспективу. Качественные изменения в преступности и существенное влияние на это организованного компонента слабо контролируются государством, не находят своевременной и адекватной корректировки в организации борьбы с ней. Наиболее острые и сложные проблемы борьбы с преступностью по-прежнему решаются путем либо проведения единичных мероприятий, либо создания одномоментных структур (например, недавнее создание при Генпрокуратуре управления по борьбе с коррупцией) для выхода из критического состояния. Многообразие планов, не имеющих общей основы и оптимально распределенных ресурсов, вносит в действия только хаос и не позволяет достичь требуемого результата.

Поэтому **первоочередной задачей** является перевод функциональных стратегий правоохранительных субъектов на качественно новый современный уровень и в русло единой стратегии развития и инновационных преобразований, придав ей общегосударственный статус. Государственная правоохранительная стратегия, опираясь на Стратегию национальной безопасности Российской Федерации, должна предусматривать создание эффективной системы социальной профилактики, предупреждения и раскрытия новых видов преступности, имеющей целью обеспечение безопасности личности, общества, государства во всех сферах жизнедеятельности человека.

Реализация коренных, базовых стратегических целей, в свою очередь, невозможна без дальнейшей модернизации правоохранительной системы, которая связана с решением проблем **совершенствования организационно-управленческих основ**, повышения эффективности и качества правоохранительных услуг при одновременном снижении затрат на их предоставление. Поэтому вся организационно-функциональная структура правоохранительной системы требует кардинальных изменений, в частности:

1) проектирования системы с единым центром стратегического управления и едиными стратегическими ориентирами;

2) уточнения компетенции правоохранительных органов, более четкого разграничения предмета ведения и зоны ответственности;

3) оптимизации соотношения регулирующих, контролирующих и правоохранительных функций в полномочиях соответствующих субъектов системы;

4) устранения лишних, несвойственных системе функций, инновационного развития только необходимых функций, соответствующих ее природе;

5) сокращения излишних, сдерживающих развитие системы управленческих звеньев и начальствующих должностей;

6) обеспечения координации правоохранительных и контролирующих субъектов в целях устранения дублирующих функций и исключения параллелизма.

Первым шагом на пути к сказанному может стать вариант стратегического решения о реструктуризации как системы в целом, так и отдельных ее составляющих. В систему мер по решению обозначенных целей могут быть включены задачи по модернизации судебной системы, созданию единого следственного комитета, выделению из структуры МВД России внутренних войск с приданием им самостоятельного статуса, а также по разделению Министерства на федеральную полицию и муниципальную милицию.

Другая организационная задача, без которой трудно добиться достижения базовых целей правоохранительной стратегии, может заключаться в построении единой системы учета преступлений, призванной обеспечить полную и достоверную информацию о состоянии преступности как объекта целенаправленного воздействия со стороны общества и государства.

Решение этой задачи необходимо подкрепить созданием при органе стратегического управления правоохранительной системой экспертного совета, на который следует возложить функции: по определению объективной и полной, свободной от ведомственной зависимости оценки криминальной ситуации, реальных масштабов преступности

и, главное, ее латентной части; по разработке и внедрению в практику правоохранительных субъектов методики измерения уровня латентной преступности; по проведению регулярных замеров уровня виктимизации населения. Кроме того, в законодательном порядке следует урегулировать вопрос о целесообразности такой формы процессуального решения, как отказ в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>. Иначе система обеспечения социальной безопасности будет и далее работать вслепую, подменять реальность обманчивой виртуальностью. Эксперты сегодня оценивают ежегодный действительный количественный массив преступности в стране в пределах 10–25 млн преступлений, зарегистрированная же часть составляет около 4 млн преступлений. Эта ситуация связана с серьезными недостатками в работе правоохранительных органов.

В частности, *массив неучтенной, сокрытой от учета преступности* обусловлен намеренными действиями правоохранительных органов, когда заявления о преступлениях не регистрируются и не расследуются. Причиной неустановленной преступности является нежелание или низкая профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов, вследствие чего значительный массив преступлений хотя и регистрируется, но затем, якобы из-за отсутствия в содеянном события или состава преступления, снимается с учета. Высока доля незаявленных преступлений, когда осведомленные лица не сообщают о них правоохранительным органам. Причины этому разные: усложненные процессуальные процедуры (неоднократные вызовы для проведения следственных действий), недоверие в справедливое разрешение дела и т. д.

Для того чтобы достичь стратегической цели неотвратимости ответственности за совершенное преступление и возмещения причиненного вреда, необходимо выстроить независимую, четко работающую, научно подкрепленную систему полного, всеобъемлющего выявления, регистрации и учета преступности в стране и регионах. Целесообразность этой меры обусловлена, с одной стороны, переоценкой объективности, полноты и точности уголовной статистики, а с другой – недооценкой проблемы определения достоверной картины преступности и ее неотъемлемого, но скрытого элемента – латентности, а также сопутствующих факторов, в частности разного рода манипуляций правоохранительных

---

<sup>1</sup> Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006. С. 89–96.

структур, направленных на сознательное искажение ситуации и приукрашивание результатов своей деятельности<sup>1</sup>.

Еще одной *стратегической составляющей* достижения базовой цели является цель своевременного выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также воздействия на причины и условия, способствующие преступности, для их устранения, нейтрализации или локализации.

В ходе проведения социально-экономических и политических реформ, наступления кризиса социального управления приоритет предупреждения правонарушений и преступности был утрачен, система социальной профилактики демонтирована, как и большинство общественных институтов. Многие региональные и местные руководители, сотрудники правоохранительных структур упорно считали и считают, что в современных условиях работа государства, общества, физических и юридических лиц по целенаправленному воздействию на процессы детерминации преступности, выявлению и устранению ее причин и условий потеряла актуальность. Зачастую в качестве оправдания этому допускаются разного рода спекуляции на проблеме соблюдения прав и свобод гражданина.

Однако придавая стратегическое значение предупреждению преступности, в 2005 г. в Казани на заседании Государственного совета Российской Федерации Президент сформулировал ***задачу воссоздания системы социальной профилактики***. По мнению экспертов, возрождение системы потребует решения трех блоков задач, безусловно несущих стратегическую нагрузку:

1) принятие законов, регламентирующих профилактические функции государства и участие социальных институтов в этой деятельности;

2) выработка форм привлечения и использования различных государственных и общественных институтов, бизнес-структур в профилактике правонарушений;

3) подготовка и реализация федеральных и региональных целевых программ по устранению причин и условий, детерминирующих правонарушения и преступность.

При этом целесообразно использовать опыт прошлых лет. Однако вряд ли в современных условиях следует стремиться к заимствованию устаревших форм и методов профилактики, увлечению количественными показателями, заорганизованностью и чрезмерной централизацией.

---

<sup>1</sup> Горяинов К.К., Овчинский В.С., Кондратюк Л.В. Улучшение взаимоотношений граждан и милиции: доступ к правосудию и система выявления, регистрации и учета преступлений: научный доклад. М., 2001. С. 9–21.

Центр тяжести в этой работе органы государственной власти и управления, социальные институты и муниципальные образования должны перенести на уровень городов, районов, населенных пунктов, микрорайонов, предприятий<sup>1</sup>.

В главной правоохранительной стратегии одно из первых мест занимает обслуживающая правоохранительную сферу **законодательная стратегия**. Законодательство формирует охранительные правоотношения и является основой проектирования правоохранительной системы. Стратегия позволяет предвидеть динамику развития и соотношения отраслей права, определить принятие приоритетных законов на среднесрочную и долгосрочную перспективы, последовательность и корректирование законов, исходя из интересов общества, государства и потребности граждан в защите от правонарушений, совершаемых в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

**Конечной целью** законодательной стратегии, работающей на исправление криминальной ситуации в стране, является приведение в единую систему норм Конституции, федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ и иных нормативных актов, обеспечивающих защиту граждан, общества и государства от преступных посягательств; установление ее соответствия с задачами экономического, политического, социального, духовного развития общества и принятие во внимание тенденций развития преступности в стране.

Необходимость формулирования такой цели вызывается коренным преобразованием общественных отношений в стране: изменением экономических отношений, переходом от государственного монополизма к рыночной экономике, предполагающей разгосударствление и приватизацию неэффективной государственной собственности, равную охрану всех форм собственности, правовую защищенность имущественных интересов населения. Отставание законодательной базы от процессов, происходящих в экономическом секторе, позволяет теневой экономике использовать правовой вакуум, обращать его в свою пользу. В связи с этим совершенствование законодательства должно осуществляться в соответствии с принципами комплексности и системности, носить перманентный характер.

Вместе с тем сегодня по-прежнему плохо защищены права собственности. Войны претендентов на собственность не прекращаются даже после принятия судебных решений, а сами решения основываются не на законах, а на давлении сторон. Правоохранительная система должна защищать права добросовестных приобретателей как недвижи-

---

<sup>1</sup> Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Указ. соч. С. 98.

мости, так и ценных бумаг, обязана гарантировать права всех: и мелких собственников, и крупных; и отечественных инвесторов, и зарубежных.

В связи с этим на первый план выходит задача развития и совершенствования **экономического законодательства**. Очевидно, что эффективность норм об ответственности за совершение преступлений экономической направленности: за незаконное предпринимательство, незаконную банковскую деятельность, мошенничество на рынке ценных бумаг, злоупотребления, связанные с банкротством, недобросовестную конкуренцию и захват бизнеса – определяется состоянием экономического законодательства и действенностью государственного контроля в этой сфере. В целях устранения ошибок экономического курса, связанных главным образом с издержками проведения приватизации, целесообразно ускорить разработку и обеспечить реализацию законодательства о национализации. Поэтому актуальной остается потребность в проработке соответствующих законодательных актов, необходимость ускорить принятие нового закона о приватизации, который должен установить четкие и прозрачные правила продажи и приобретения государственной собственности. В этом случае эффективность государства определяется не столько объемом контролируемой им собственности, сколько действенностью политических, правовых и административных механизмов соблюдения общественных интересов в стране.

Система обеспечения безопасности в экономической сфере органически должна опираться на **систему социально-правового контроля** в таких ее формах, как бюджетный (финансовый) контроль, таможенный контроль, система регулирования предпринимательской сферы (вхождение и выход из бизнеса, процедура банкротства, предупреждение недобросовестной конкуренции, злоупотребление монопольным положением на рынке, контроль качества и безопасности товаров). Важными контрольными функциями наделены лицензионные органы, различные государственные инспекции (торговая, санитарная и т. д.). Субъектами социального контроля могут выступать различные общественные объединения, ассоциации, союзы потребителей. При этом необходимо учитывать, что правовой вакуум создает реальные условия для формирования теневой юстиции, а декриминализация экономики невозможна без внедрения юридических механизмов разрешения имущественных конфликтов и иных экономических споров через обращение в суд.

Другой целью, подлежащей включению в законодательную стратегию, является **развитие уголовного законодательства** в направлении эффективного противодействия преступности, приведение его в соответствие с выявленными и прогнозируемыми тенденциями преступности, ее структурой, новыми видами, а также современным типом

преступника. Игнорирование данного подхода, обслуживание законодательством лишь текущих задач приведут к нарастанию правового хаоса, создадут дополнительные проблемы в стратегическом управлении и планировании мер по обеспечению внутренней и внешней безопасности.

При формировании стратегических целей развития уголовного законодательства должны соблюдаться несколько важных моментов.

Во-первых, уголовно-правовое регулирование не является средством разрешения политических и социальных коллизий. Во-вторых, законодатель признает ценности, связанные с гуманистическим подходом к защите личности, охране прав и законных интересов граждан. В-третьих, рассматривая охрану прав и свобод личности в качестве наивысшей ценности, законодатель тем не менее полагает, что они непосредственно связаны с соответствующими обязанностями и ответственностью за их нарушение.

Поэтому законодательство не должно допускать «перекос» в пользу необоснованного расширения прав и свобод лиц, совершивших преступление. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст. 29) провозглашает, что при реализации своих прав и свобод каждый человек обязан признавать и уважать права и свободы других граждан, соблюдать требования морали, общественного порядка и общего благосостояния. В противном случае, по словам теоретика либерализма и нобелевского лауреата Ф.А. фон Хайека, такой принцип либерализма, как терпимость, применим только к тем, кто способен к диалогу, требующему терпения, и неприменим к тем, кто к этому не способен<sup>1</sup>.

Следовательно, совершенно очевидно, что перемещение в уголовном законодательстве объектов уголовно-правовой защиты и изменение установки на первостепенность с защиты собственной безопасности государства в пользу охраны прав и свобод граждан ни в коей мере не должны вести к снижению эффективности государственного противодействия преступности. Эффективное противодействие требует наступательности, использования всех возможностей уголовно-правовых запретов и санкций для предупреждения преступных посягательств. Законодательная стратегия на фоне многократного увеличения общей и специальной преступности должна решать задачи значительного усиления интенсивности уголовной репрессии через увеличение сроков лишения свободы, особенно за бандитизм, терроризм, экстремизм, организованную преступность, легализацию денежных средств или имущества, приобретенных преступным путем.

---

<sup>1</sup> *Фон Хайек Ф.А.* Познание, конкуренция и свобода. СПб., 2003. С. 99–100.

Безотлагательных решений требует консолидация государственных и негосударственных усилий по борьбе с коррупцией, включение уголовным законодательством в это понятие не только взяточничества (подкуп, продажность), а всех корыстных преступлений по службе – хищений, должностных преступлений, незаконного обогащения.

Эти формы преступности распределены уголовным законом по различным главам УК РФ. Одни рассматриваются как преступления против общественной безопасности, другие – как в сфере экономической деятельности, нарушающие общий порядок предпринимательской деятельности. Однако можно утверждать, что охрана социальной (общественной) безопасности одновременно означает и обеспечение национальной безопасности<sup>1</sup>. Внешние вызовы трансформируются, усиливают внутренние противоречия в различных сферах жизнедеятельности, становясь реальными источниками угроз национальной безопасности. Организованная преступность и коррупция, терроризм, экстремизм и этносепаратизм, продажность управленческой элиты выступают на первый план среди факторов, усугубляющих положение в стране. В борьбе с этими видами преступности ведущая роль должна отводиться совершенствованию уголовного и связанного с ним законодательства, а также правоприменительной практики. Показатели уголовно-правовой борьбы с организованной преступной деятельностью подтверждают недостаточно высокую эффективность правоприменительной деятельности. Одной из причин слабой работы в этом направлении является отсутствие комплексного использования правовых средств борьбы. Эта проблема должна решаться через принятие Федерального закона «О борьбе с организованной преступностью», дополняющего положения уголовного, уголовно-процессуального, административного и оперативно-розыскного законодательства, предусматривающего специальные меры борьбы с организованными преступными формированиями и легализацией полученных ими преступных доходов.

Также законодательная стратегия предполагает реализацию цели гуманизации системы применения наказаний и гармонизации положений УК РФ с нормами УПК РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях и Налогового кодекса РФ.

Для этого, во-первых, необходимо исключить отдельные виды наказания из установленной законом системы, ввести в альтернативную санкцию менее строгие виды наказания, конкретизировать основания освобождения от уголовной ответственности и наказа-

---

<sup>1</sup> Российское уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и А.В. Наумова. М., 1997. С. 175.

ния, облегчения режима отбывания наказаний, совершенствовать структуру глав и отдельных сложных составов путем декриминализации и т. д. На необходимость решения этих проблем несколько лет назад указывал Президент России. Сегодня за преступления небольшой и средней тяжести фактически следуют те же самые санкции, что и за тяжкие. Преступность от этого не уменьшается, а люди только ожесточаются. Вместе с тем уже по действующему законодательству у судов есть возможность вместо лишения свободы применять другие, более гуманные меры наказания<sup>1</sup>.

Во-вторых, необходимо предусмотреть перевод части составов преступлений из УК РФ в КоАП РФ, смягчение ответственности за менее тяжкие и средней тяжести преступления, снижение объема применения лишения свободы в целях сокращения числа осужденных, прибывающих в места лишения свободы. Однако при этом необходимо придерживаться комплексного подхода и объективных реалий развития общественных отношений. Например, имел место случай с декриминализацией ст. 200 УК РФ, предусматривающей ответственность за обман потребителей. В данном случае декриминализация не упразднила преступное качество деяния, так как оно совершается против прав и свобод потребителя, т. е. человека и гражданина. Такая декриминализация трансформируется в криминализацию общественных отношений и не способствует обеспечению экономической безопасности<sup>2</sup>.

Одной из **главных стратегических задач** уголовно-процессуального законодательства является изменение приоритетов в системе его принципов. По-прежнему распространены насилие и произвол при расследовании уголовных дел и рассмотрении их в суде. Предварительное следствие тянется годами, в местах лишения свободы содержатся более миллиона осужденных, причем существенная часть изолирована от общества по статьям УК РФ, которые предусматривают иные наказания, не связанные с лишением свободы. При этом государство не имеет возможности обеспечить им ни нормальных условий содержания, ни последующую социальную реабилитацию. Результатом становится разрушение семей, ухудшение здоровья населения и морального климата в обществе. Проблема из юридической переходит в плоскость общегражданской. Очевидно, что такое применение права создает огромное поле возможностей для злоупотреблений в сфере обеспечения прав и свобод граждан, питательную среду для коррупции среди го-

---

<sup>1</sup> Ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 г.

<sup>2</sup> Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: научно-практическое пособие. М., 2005. С. 164–206.

сударственных служащих. Корень этой проблемы – как в неэффективных инструментах правоприменения, так и в самой структуре российского законодательства.

Необходимо внести коррективы в УПК РФ, предусмотрев процедуру введения в уголовное судопроизводство результатов оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности.

Основные цели судебной системы сформулированы в Концепции развития законодательства о судостроительстве. К ним отнесены: создание сильной и независимой судебной власти, способной эффективно защищать права и свободы человека и гражданина; отправление правосудия на основе принципа состязательности и равноправия сторон; участие граждан в осуществлении правосудия; развитие форм судебного контроля<sup>1</sup>. В связи с этим современной и своевременной стратегической задачей правоохранительных субъектов является борьба с так называемой теневой юстицией, ставшей конкурирующей силой и серьезным противовесом судебной системе. С участием преступных авторитетов решается немало имущественных и иных споров. Эта деятельность до сих пор является существенным источником доходов определенной категории лиц. Как отмечает П.А. Скобликов в своей работе «Взыскание долгов и криминал», в настоящее время с криминальными структурами связано значительное число частных охранных служб, через которые криминальные лидеры решают свои задачи<sup>2</sup>.

Поэтому стратегически важным направлением остается реформирование судебно-правовой системы, изменение не только организации и условий работы судов, а главным образом процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия. Важно решить вопросы, связанные со статусом судей и порядком назначения их на должность. Целесообразно совершенствовать законодательное регулирование исполнения судебных решений, так как на практике исполняются далеко не все решения; шире использовать возможности общественных институтов.

В системе стратегического управления по борьбе с преступностью и обеспечению социальной безопасности важное место занимает эффективная реализация законодательства о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ), а также о государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства (Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ).

<sup>1</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 9–21, 334, 363–366, 407, 414, 755.

<sup>2</sup> Стратегия борьбы с преступностью. М., 1997.

**Стратегия развития административно-правового регулирования** меняется в зависимости от изменения функций и структуры государства как сложной социальной системы. В посланиях Президента РФ Федеральному Собранию на протяжении ряда лет ставится задача не только совершенствования, но и создания новой системы государственного управления. Кроме того, эта задача конкретизирована в плане решения насущных для граждан проблем качества предоставляемых услуг. В полной мере это относится и к правоохранительной сфере, так как должна быть подвергнута радикальному реформированию исполнительная власть, должны измениться принципы организации и управления системой правоохранительных органов. В связи с этим речь идет об универсальном действии норм административного права как фундамента публичному праву и более эффективном их развитии в других отраслях законодательства, а также о соотношении разных способов административно-правового воздействия на общественные сферы и процессы.

В этом смысле ключевой задачей развития **административного законодательства** является обеспечение социальной безопасности и правопорядка новыми правовыми средствами, а также права граждан на участие в охране правопорядка и профилактике преступности, например: подготовка и принятие законов о гласном административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, и особо опасными рецидивистами, об оказании социальной помощи лицам без определенного места жительства, занимающимся бродяжничеством и попрошайничеством, о профилактике пьянства, алкоголизма и наркомании, об участии граждан в охране общественного порядка и т. д.

**Миграционное законодательство** призвано решать задачи по преодолению негативных последствий миграционных процессов и обеспечению внутренней безопасности государства. Известно, что если миграционные процессы становятся неконтролируемыми, то и уровень социальной безопасности заметно снижается. Это становится особенно актуальным, поскольку мировое сообщество столкнулось с такими малопредсказуемыми явлениями, как насилие и терроризм. В настоящий период времени в стране имеют место несколько видов миграционных потоков: вынужденная, социально-экономическая (трудовая) и нелегальная миграция. Каждая из этих форм при определенных условиях становится угрозой для социальной безопасности населения страны. Основной проблемой, создающей угрозу безопасности, остается нахождение на территории страны значительного числа нелегальных мигрантов, так как для всего мирового сообщества становится очевидной связь незаконной миграции с терроризмом и организованной преступностью.

Распространенность масштабных миграционных процессов, таким образом, вызывает потребность государства в разработке эффек-

тивного правового регулирования этой сферы общественных отношений. Принятые в последнее время федеральные законы: «О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию"» – определили правовой статус мигрантов, установили паспортно-визовый режим, упорядочили систему регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на российской территории.

Широкое развитие в миграционном законодательстве получили административные процедуры: контроль, разрешение, выдворение, депортация, регистрация, учет и пр. Вместе с тем ныне действующие правовые средства не во всем соответствуют назревшим потребностям правоприменительной практики и не в полной мере отвечают требованиям международных стандартов. По словам Президента Российской Федерации, принятые законы не обеспечивают решение основных задач, скорее создают проблемы для большого числа людей. Поэтому в этой области нам нужны не запреты и препоны, необходима эффективная политика, выгодная для страны и удобная для людей.

Однако необходимо дальнейшее развитие миграционного законодательства. В частности, должна быть устранена проблема хаотичного «вала» миграционного законодательства, несистемного подхода в его развитии. Из-за этого, по мнению экспертов, до сих пор сохраняется фрагментарный характер в регулировании отдельных направлений и видов миграции, отсутствует дифференцированный подход к обеспечению экономического положения отдельных категорий мигрантов, необоснованно разграничиваются полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, сохраняется значительное количество устаревших норм.

Актуальной задачей остается принятие необходимых норм, соответствующих международным стандартам и закрепляющих права мигрантов, а также регулирование миграционных процессов в интересах национальной безопасности. С учетом сказанного становится понятным, почему миграционное законодательство должно быть нацелено на решение стратегических целей и задач, которое позволит минимизировать вызовы и угрозы в правоохранительной сфере, обеспечить необходимый уровень безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств со стороны незаконной миграции.

Не последнее место в законодательной стратегии занимает нацеленность на решение задачи развития норм права, регулирующих отношения в сфере безопасности страны, более четкого определения статуса правоохранительных субъектов в системе национальной безопасности,

задач государственных и негосударственных органов в этом процессе; более детального разграничения предмета их ведения и зон ответственности. В частности, это касается определения задач и компетенции социальных субъектов в организации борьбы с правонарушениями, осуществлении социальной профилактики преступности, прогнозировании вызовов и угроз и разработке целевых программ обеспечения социальной безопасности. В систему законодательного сегмента правоохранительной сферы органически должны быть вписаны цели всех причастных к обеспечению безопасности отраслей законодательства – уголовной, уголовно-процессуальной, административной, миграционной и др.

Таким образом, основную стратегическую идею в законодательной сфере можно сформулировать как приведение правовых норм и институтов гражданского, административного и уголовно-правового блоков в соответствие с социально-экономической ситуацией, криминогенной реальностью в целях обеспечения необходимого уровня социальной безопасности и повышения эффективности мер по защите общества от преступности в стране<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 348.

# **ГЛАВА II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЦЕЛЕЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **2.1. Анализ законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, научных работ, посвященных вопросу определения целей, приоритетных задач и показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности**

Общие подходы к определению целей деятельности органов государственной власти были указаны в постановлении Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

В соответствии с ним были установлены основные принципы, правила подготовки и представления докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее – Доклады). Подразумевалось, что подготовка Докладов должна осуществляться для расширения применения в бюджетном процессе методов среднесрочного бюджетного планирования, ориентированных на результаты, исходя из реализации установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации принципа эффективности использования бюджетных средств.

В перечне понятий, используемых в постановлении, особый интерес представляет термин «стратегическая цель», под которым понимается краткое описание ожидаемого конечного общественно значимого результата реализации одной или нескольких основных функций государства в сфере деятельности субъекта бюджетного планирования.

Также дается определение понятия «тактическая задача» – как краткого описания ожидаемых конечных количественно измеримых общественно значимых результатов деятельности субъекта бюджетного планирования по конкретным направлениям достижения одной из стратегических целей.

Отмечалось, что именно в первом разделе Докладов должны формулироваться стратегические цели субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему федеральных служб и федеральных агентств, организаций, а также тактические задачи, обеспечивающие достижение соответствующих целей. Для каждой цели и задачи, соответственно, должны приводиться значения основных показателей деятельности субъекта бюджетного планирования, характеризующих достижение (реализацию) этой цели и задачи в отчетном и плановом периодах, а также целевые значения.

В июне 2004 г. были опубликованы Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (далее – Методические рекомендации)<sup>1</sup>. Они были разработаны в соответствии с Положением о Докладах, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249 (далее – Положение) в целях методического обеспечения подготовки Докладов при формировании проекта федерального бюджета на 2005 г.

Применительно к предмету изучения особый интерес представляет раздел «Цели и задачи деятельности». В частности, подчеркивается необходимость представления в Докладах структуры целей и задач (программно-целевой структуры), дающей ясное представление об основных значимых для общества целях деятельности субъекта бюджетного планирования, направлениях и механизмах реализации этих целей. Основными уровнями программно-целевой структуры называются цели субъекта бюджетного планирования, тактические задачи и цели бюджетных программ.

Отмечается, что цели субъекта бюджетного планирования должны соответствовать приоритетам государственной политики и являться подцелями стратегических целей развития страны<sup>2</sup>. Указанный перечень не является исчерпывающим и (или) жестко предопределенным и может быть дополнен (скорректирован) субъектами бюджетного планирования с приведением краткого обоснования предлагаемых изменений.

Для каждой цели развития страны, достижение которой лежит в сфере компетенции или связано с деятельностью и (или) выполнением функций субъекта бюджетного планирования, должна быть сформулирована соответствующая цель (возможно – группа целей) субъекта бюджетного планирования.

<sup>1</sup> Рос. газ. 2004. 22 июня.

<sup>2</sup> Примерный перечень стратегических целей страны, рекомендуемый для подготовки Докладов, приведен в Приложении № 1 к настоящим Методическим рекомендациям.

В частности, в Приложении № 1 к Методическим рекомендациям приведен Примерный перечень стратегических целей для разработки Докладов. Применительно к предмету исследования следует обратить внимание на п. 4 «Повышение уровня национальной безопасности». Эта позиция расшифровывается следующим образом: снижение рисков и возможного ущерба от внешних угроз; обеспечение адекватного качества вооружений; обеспечение потребностей вооруженных сил в личном составе; повышение мобилизационной готовности экономики; сокращение зависимости от импорта стратегически важных товаров; повышение эффективности дипломатии; снижение угрозы и возможного ущерба от террористических угроз; повышение эффективности деятельности специальных служб; развитие международного антитеррористического сотрудничества; снижение угрозы и возможного ущерба природных и техногенных катастроф; повышение эффективности спасательных служб; повышение качества прогнозов природных и техногенных катастроф; обеспечение достаточности материальных резервов.

При определении целей рекомендуется исходить из ряда следующих критериев: специфичность (цели должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования); измеримость (достижение цели можно проверить, в том числе и прежде всего с помощью количественных индикаторов); релевантность (наличие четкой связи цели с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования); достижимость (цели должны быть потенциально достижимы)<sup>1</sup>.

Пожалуй, ключевым тезисом в Методических рекомендациях является положение о том, что «правильно сформулированная система целей должна отражать набор актуальных потребностей общества

---

<sup>1</sup> В данных требованиях нашли свое отражение установки концепции управления по целям, когда для достижения эффективности при постановке цель проверяется по критериям акронима SMART:  
*specific* – четкая, определенная. Цель «немедленно нажимать кнопку» не является четкой, альтернативой будет «нажимать на кнопку в течение 1 секунды»;  
*measurable* – измеримая. Цель должна подразумевать либо оговаривать возможность измерения/проверки результата;  
*achievable* – достижимая. Цель должна быть выполнимой для конкретного исполнителя;  
*relevant* – соответствующая контексту. Достижение цели должно быть обеспечено ресурсами;  
*time-bounded* – ограниченная во времени. Нет времени – нет цели (есть мечты).  
A и R имеют другие варианты расшифровки:  
A: *agreed, attainable, assignable* (соответствующая), *actionable*;  
R: *realistic* (реальная), *results-focused / results-oriented* (направленная на результат), *resourced*, – но в целом они соответствуют возможностям исполнителя и обеспеченности ресурсами.

и не должна зависеть от средств их достижения». Такой подход к построению целей предполагает высокую степень свободы в выборе возможных способов и средств их достижения (т. е. подразумевает множественность способов достижения каждой цели). Выбор же конкретных путей, средств и методов достижения целей осуществляется на последующих стадиях планирования деятельности субъекта бюджетного планирования – при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ.

При этом основным принципом формирования тактических задач является конкретизация отдельных направлений достижения цели, в рамках которых предусматривается получение количественно измеримых общественно значимых результатов в течение определенного периода времени или к определенному сроку. Достижение цели может быть обеспечено решением различных, иногда альтернативных, тактических задач. Деятельность субъекта бюджетного планирования по решению тактических задач является необходимой только в силу ее ориентации на получение результатов, непосредственно связанных с достижением сформулированных целей (подцелей). Следует избегать постановки задач, направленных на обеспечение деятельности самого субъекта бюджетного планирования.

Несмотря на достаточно подробные, методологически и теоретически выверенные позиции по определению целей в деятельности субъектов бюджетного планирования, различные попытки определения целевых значений применительно к проблемам обеспечения национальной безопасности в деятельности органов внутренних дел трудно назвать удачными. Для характеристики сложившегося положения дел можно воспользоваться высказыванием известного российского ученого А.Ф. Ноздрачева, отметившего, что как цели, так и задачи зачастую отличаются чрезмерной расплывчатостью и неконкретностью<sup>1</sup>.

В 2007 г. ВНИИ МВД России была подготовлена методика применения показателей эффективности и результативности деятельности системы МВД России по основным направлениям (далее – Методика), учитывающих достижение целей государства<sup>2</sup>. В документе отмечалось, что Методика предназначена для использования в сфере государственного управления внутренними делами при оценке результатов оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на основе использования единых содержащихся

<sup>1</sup> *Ноздрачев А.Ф.* Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8–9.

<sup>2</sup> Методика применения показателей эффективности и результативности деятельности системы МВД России по основным направлениям, учитывающих достижение целей государства. М., 2007.

в ней критериев, методических приемов и средств. Также подчеркивалось, что применение Методики создает возможность определения степени соответствия (несоответствия) результатов деятельности органов внутренних дел поставленным перед ними задачам, объективного отражения их вклада в охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и борьбу с преступностью, проведения всестороннего анализа реального положения дел в оцениваемом органе для выявления причин ухудшения или улучшения показателей его работы, ранжирования органов по достигнутым результатам, использования полученных оценок в совершенствовании управления.

По мнению авторов, использование Методики должно было позволить:

- объективно оценивать эффективность оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по борьбе с преступностью на основе комплексного анализа конечных результатов этой деятельности, результативность использования имеющихся сил и средств;
- стимулировать усилия личного состава органов внутренних дел по активизации, интенсификации служебной деятельности;
- уменьшить влияние негативных факторов, приводящих к нарушениям регистрационно-учетной дисциплины;
- улучшить состояние организаторской работы за счет повышения оперативности принятия и обоснованности управленческих решений, совершенствования планирования оперативно-служебной деятельности служб и подразделений органов внутренних дел;
- стимулировать активизацию участия граждан в обеспечении общественного порядка<sup>1</sup>.

При этом содержание методики применения показателей эффективности и результативности деятельности системы МВД России выражалось следующей схемой: цели системы МВД – задачи, обеспечивающие достижение целей – показатели, характеризующие решение задач. Обеспечив анализ показателей, характеризующих решение задач органов внутренних дел, Методика, с точки зрения авторов, обеспечивала оценку степени достижения целей, стоящих перед МВД России. При этом необходимо учитывать, что заданная система целей МВД России непосредственно соотносилась и была прочно связана с системой целей деятельности Правительства Российской Федерации (см. таблицу 1).

---

<sup>1</sup> Там же.

Таблица 1

Цели МВД России	Цели Правительства РФ, на реализацию которых в основном направлены цели МВД России
Цель 1. Повышение уровня безопасности личности	Цель 1.2.2. Повышение уровня личной безопасности граждан
Цель 2. Обеспечение гарантий собственности и минимизации причиненного материального ущерба от преступных посягательств в сфере экономики	Цель 1.2.5. Повышение уровня защищенности личной собственности граждан Цель 3.3.2. Обеспечение защиты (предотвращение не разрешенного владельцем использования) объектов собственности
Цель 3. Использование миграционного потенциала в социально-экономическом развитии страны	Цель 3.6.7. Развитие трудовых ресурсов и повышение их качества Цель 4.3.3. Обеспечение компенсации миграцией отрицательного естественного прироста населения
Цель 4. Повышение уровня социального обслуживания граждан	Цель 4.5.2. Повышение качества государственных услуг

Указанная система целей содержала четырехзвенный комплекс оценки на макроуровне целеполагания деятельности МВД России (стратегический уровень), состоящий из одного качественного (социологический показатель) и трех количественных (данные статистики) показателей, в своей совокупности определяющих содержание деятельности органов внутренних дел МВД России.

Детализированная система оценки деятельности органов внутренних дел (тактический уровень) состояла из четырех относительно независимых подсистем (по числу целей, стоящих перед МВД России). Достаточно интересным выглядело наполнение этих подсистем соответствующими задачами и показателями, характеризующими решение задач.

Так, подсистема оценивания достижения цели № 1 «Повышение уровня безопасности личности» включала семь блоков, обеспечивающих оценку решения основных задач: повышение уровня учетно-регистрационной дисциплины (5 показателей); достижение неотвратимости ответственности за совершенное преступное деяние (6 показателей); повышение качества и уровня объективности предварительного расследования (3 показателя); повышение уровня общественной безопасности (7 показателей); повышение безопасности дорожного движения (6 показателей); повышение результативности противодействия ор-

ганизованной преступности и коррупции, терроризму и экстремизму (8 показателей); обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина (3 показателя).

Подсистема оценивания достижения цели № 2 «Обеспечение гарантий собственности и минимизации причиненного материального ущерба от преступных посягательств в сфере экономики» включала два оценочных блока, обеспечивающих оценку решения основных задач: повышение надежности охраны объектов различных форм собственности (3 показателя); пресечение нарушений в сфере экономики (6 показателей).

Разработку параметров оценки предлагалось осуществлять на основе показателей, учитываемых действующей государственной статистикой. При этом необходимо иметь в виду, что все показатели равнозначны. Общую положительную оценку деятельности органов внутренних дел по осуществлению конкретной цели предлагалось выставлять при 60 % балльных индексов, взятых в совокупности от всех составляющих ее задач. Общая положительная оценка показателей эффективности и результативности деятельности системы МВД России по основным направлениям, учитывающих достижение целей государства, выставлялась при 60 % от общего количества балльных индексов, взятых в совокупности от всех составляющих ее целей. Периодичность проведения оценки эффективности и результативности деятельности системы МВД России предлагалось устанавливать в соответствии с временными рамками формирования статистической отчетности ГИАЦ МВД России. Следует отметить, что при определенных недочетах предложенная Методика представляет собой достаточно хорошую основу для дальнейших исследований в данной сфере.

Следует обратить внимание на перечень аналитических целевых программ МВД России, разработанный на 2011–2013 годы. В нем значились следующие цели и соответствующие им тактические задачи.

Стратегическая цель – защита прав и законных интересов человека, общества, государства в сфере внутренних дел.

Тактическая задача № 1. Обеспечение неотвратимости ответственности за совершенное преступное деяние.

Тактическая задача № 2. Обеспечение общественной безопасности.

Тактическая задача № 3. Обеспечение безопасности дорожного движения.

Тактическая задача № 4. Обеспечение гарантий социальной защиты<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Об утверждении перечня целевых программ МВД России: распоряжение МВД России от 24 декабря 2009 г. № 1/10432; О разработке аналитических целевых программ и кратких характеристик непрограммной деятельности МВД России на 2011–2013 годы: распоряжение МВД России от 8 февраля 2010 г. № 1/986.

В данном случае имело место явное смешение целей (задач) и функций. Подобного рода методологический просчет чреват неэффективностью бюджетных расходов, поскольку, например, трудно определить объем бюджетных ассигнований, необходимых для обеспечения неотвратимости ответственности за совершенное преступное деяние, которое является прямой функциональной обязанностью органов внутренних дел как органа государственной власти.

Важным шагом в решении обсуждаемых вопросов стало принятие Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 536 «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации». Так, заслуживает внимания само определение стратегического планирования, под которым понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. То есть в центре внимания документа само понятие стратегических целей. Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

Целью стратегического планирования названа разработка институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России.

Применительно к предмету исследования следует обратить внимание на такую задачу стратегического планирования, которая предполагает формирование (уточнение) исходных данных по направлениям устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности, включая разработку ее критериев и показателей, для которых определены критические значения.

К Основам стратегического планирования прилагается Перечень критериев и показателей национальной безопасности Российской Федерации (предлагаемых к учету для оценки состояния национальной безопасности страны). В разделе IX Перечня «Сфера общественной безопасности» выделены следующие критерии: состояние защищенности личности и общественности от преступных посягательств (11 показателей), состояние безопасности дорожного движения (2 показателя).

Можно сказать, что Основы стратегического планирования и прилагаемый Перечень представляют собой методологический фундамент по формированию целей и показателей обеспечения национальной безопасности. При этом в МВД России в соответствии с установками документа разработаны и используются показатели, характеризующие сферу общественной безопасности. Среди них: уровень преступности (количество зарегистрированных преступлений на 100 тыс. человек, отнесенное к общему количеству населения); доля зарегистрированных преступлений против личности (раздел VII УК РФ) от общего количества зарегистрированных преступлений (в %); доля зарегистрированных преступлений против собственности (глава 21 УК РФ) от общего количества зарегистрированных преступлений (в %) и т. д.

Методологический характер в системе обеспечения национальной безопасности имеет Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, утвердивший Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее – Стратегия). В частности, секретарю Совета Безопасности было поручено ежегодно представлять доклад о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению, в том числе о ходе реализации Стратегии, а также вносить проекты нормативных правовых актов Президента РФ по вопросам ее реализации.

Логически выверено изложение материала в Стратегии. Так, первоначально говорится о процессах мирового развития, международных политических и экономических отношениях, которые формируют новые угрозы и риски для развития личности, общества и государства. Далее объявляются стратегические приоритеты национальной безопасности России – национальная оборона, государственная и общественная безопасность. Соответственно определяются:

- стратегические цели совершенствования национальной обороны, состоящие в предотвращении глобальных и региональных войн и конфликтов, а также в осуществлении стратегического сдерживания в интересах обеспечения военной безопасности страны;
- стратегические цели обеспечения национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности, которыми являются защита основ конституционного строя Российской Федерации, основных прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и территориальной целостности, а также сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

Особое внимание в контексте обсуждаемых проблем следует обратить на проблему соотношения целей со средствами (затратами). Этот аспект представляется определяющим, поскольку без него цель представляла бы собой всего лишь абстрактное стремление, идеал, к кото-

рому можно стремиться, но не реализовать. Конкретная цель является таковой лишь в соотношении со средством и только по отношению к средству. Если же широко подходить к определению эффективности, то можно сказать, что сам масштаб управляемости нарастает от затрат к эффекту (или последствиям); объем выполняемой работы, или выпуск, служит показателем полученного эффекта (или последствий).

Вне соотношения со средством цель остается только абстрактным стремлением, благим пожеланием и не может стать ни основанием, ни законом деятельности. Путем соотношения цели и средства как раз и осуществляется конкретизация цели. Совершенно очевидно, что было бы несправедливо оценивать управление органами внутренних дел только по достигнутым результатам и совершенно игнорировать цену, которую при этом приходится платить.

Таким образом, сами способы достижения определенных результатов деятельности органов внутренних дел приобретают немалое значение. Улучшить же результаты деятельности всегда можно: либо с помощью иной политики (увеличение превентивных расходов, введение новых норм, совершенствование контроля и т. п.), либо перемен в самом аппарате управления (подготовка персонала, укрепление дисциплины, улучшение оборудования, совершенствование управления и т. п.).

Что касается деятельности конкретного органа внутренних дел (полиции), то она может оцениваться, например, по эффективности профилактической или следственной работы, на которую могут рассчитывать граждане. В то же время деятельность подобных организаций можно оценивать и по экономии ресурсов, обеспеченной при выполнении данных функций.

В целом, понятие «средства» (затраты) можно представить в виде двух составляющих компонентов: средства-инструменты – это властные полномочия субъекта управления, методы и процесс управления, нормативная база, а средства – труд человека – это вклад индивида в достижение цели.

Средства достижения целей разнообразны. Часть из них принимают форму ресурсных затрат. Обычно управленческая практика оперирует такими видами ресурсных затрат, как людские (кадровые), материально-технические, затраты времени, интеллектуальные, а также их возможные комбинации. Причем затраты ресурсов должны соответствовать полученным результатам, т. е. решающее значение приобретает принцип достижения максимального эффекта при минимальных затратах ресурсов.

Основная идея определения эффективности сводится к улучшению соотношения между результатом, полученным данной производственной единицей, и затратами, связанными с ее деятельностью.

Эффективность обычно измеряется либо количеством затрат, необходимых для получения определенного результата, либо результатом, полученным при определенных затратах. Вышеизложенное указывает на необходимость рассмотрения такого компонента категории «эффективность», как результат, поскольку оценивать эффективность управления представляется возможным прежде всего по его результатам – реальным (материализованным) последствиям управления.

По мнению многих зарубежных исследователей, управленческая деятельность является одним из компонентов функционирования и развития полиции и происходящие в последней процессы не всегда и не всецело зависят от управления. В связи с этим нельзя не согласиться с точкой зрения о том, что при оценке эффективности управления следует иметь в виду три аспекта:

- действительно ли возник результат управления, или это следствие иных факторов, действующих в обществе (например, саморегуляция);
- что является источником возникновения того или иного результата, т. е. кто конкретно «породил» этот результат;
- как на этот результат повлияли сформулированные в системе ее цели, задачи, представления о путях их решения и модели функционирования.

Но еще один признак, который, как представляется многим зарубежным ученым, может и должен быть включен в понятие «эффективность», – это качество деятельности, выраженное в конечных результатах труда.

Вполне вероятно, что под результатом понимается и качество; т. е. неверно при оценке эффективности игнорировать качество правоохранительных услуг, особенно если речь идет о воздействии данной услуги на граждан и общество.

Любые оценки эффективности, основанные на узком определении выпуска, означающем исключительно прямую «продукцию», например количество проведенных проверок, реализованных профилактических мероприятий и т. д., могут внести немалую путаницу. Измерение подобного рода необходимо, но сами по себе эти оценки не в состоянии служить основой общей картины в области эффективности.

Сегодня сложилось достаточно устойчивое мнение о том, что качество и его повышение необходимо рассматривать в совокупности. Иной подход может привести к улучшению лишь отдельных показателей без достаточного учета возможных последствий для качества правоохранительных услуг.

В крайнем случае высокие показатели могут отражать лишь увеличение объема выполняемой работы. Необходимо использовать такие

показатели, чтобы деятельность работников аппарата управления вела к повышению благосостояния конкретного региона (района).

Современная тенденция заключается в том, что результаты деятельности государственных организаций оценивают не по производительности, а по коэффициенту полезного действия. А производительность (выпуск на единицу затрат) стала величиной, обратной коэффициенту полезного действия (затраты на единицу выпуска).

Поскольку в центре внимания находится собственно эффективность, вопросам производительности уделяется не приоритетное значение. То есть все внимание сосредоточено на значении государственных служб для граждан, а не на непосредственных объемах «выпуска». Каждая функция имеет свое определение целей, которые реализуются благодаря использованию конкретных оценочных измерителей.

Например, считается, что для полиции общей целью является обеспечение необходимого и достаточного уровня защиты законных прав и интересов граждан. В связи с этим необходимы измерители:

- раскрываемости преступлений;
- профилактических мероприятий;
- удовлетворенности граждан и т. д.

Такое подробное определение целей приводит к появлению практически во всех странах до нескольких десятков измерителей, соответствующих различным качественным характеристикам в процессе решения полицейских задач.

Кроме того, широко используются «реальные» показатели эффективности, полученные на основе опросов граждан, проводимых для изучения различных составляющих целевой функции и удовлетворенности граждан деятельностью полиции. Тем самым появляется развернутый перечень различных показателей.

То есть анализ эффективности сосредоточен в основном на последствиях деятельности, эффектах, потому что конечной целью государственных услуг являются не эти услуги как таковые, а их способность удовлетворять интересы граждан, являющихся пользователями данных услуг и налогоплательщиками.

Хотя от выпуска никуда не уйти, но важнейшими показателями служат именно результаты и последствия. А многомерные цели, в частности, полицейской деятельности требуют и множества критериев. Так, в западных странах постоянно совершенствуются методы оценки эффективности, в результате чего издержки и объем выполняемых работ перестали служить показателями эффективности. Их заменили оценками подготовленных наблюдателей и опросами по поводу удовлетворенности населения реализацией многомерных целей.

Таким образом, основное внимание сосредоточено на проблеме степени эффективности функционирования государственных организаций. В определении, данной степени эффективности функционирования, результативность оказывается величиной, обратной производительности. Этот показатель учитывает качество (эффективность).

Положительной стороной такого подхода является стремление исследователей перенести внимание на конечное назначение государственных услуг – эффективность. Кроме того, можно констатировать, что подход с позиций результатов деятельности отличается многими недостатками с точки зрения учета последствий деятельности.

Поскольку есть спрос именно на последствия, а не просто на конечный выпуск, то теоретически между эффективностью и выпуском должно существовать определенное соответствие; при этом все-таки важнее эффективность. Поэтому сторонники данного подхода и утверждают, что анализировать сам выпуск не столь уж существенно.

Однако противникам такого подхода есть что сказать.

Во-первых, выпуск как результат деятельности есть и остается источником последствий и полезности.

Во-вторых, «перепрыгивая» с затрат на последствия и не оставившись при этом на выпуске, мы смешиваем производительность и эффективность. В этом случае требуется самостоятельный анализ, поскольку использование показателей эффективности вместо показателей производительности не только запутывает всю картину, но и теоретически необоснованно.

В-третьих, перед органом управления стоит важная задача: решить при составлении бюджета, стоит ли заниматься производством тех или иных услуг. Выпуск – важнейший этап в процессе выбора политики органом управления.

Таким образом, есть все основания полагать, что качество, являясь самостоятельной категорией, при рассмотрении в ракурсе оценки результатов деятельности приобретает значение одного из главных признаков понятия эффективности.

Взаимодействие количественных параметров всех рассмотренных ранее признаков эффективности приводит к каким-либо определенным выводам о качестве оцениваемой работы. В частности, оно выступает здесь в виде степени достижения цели, затрат труда и др. Но нельзя не видеть того, что в этом случае получает отражение преимущественно количественный аспект трудового процесса.

Другой лежит в плоскости его результатов и непосредственно определяет качество. И возможна такая ситуация, когда количество и затраты времени прямо пропорциональны качеству. Поэтому судить об эффективности работы, в частности, по степени достижения целей

без учета качества было бы неоправданным. В последнее время за рубежом весьма широко поднимается вопрос качества работы полиции. Предлагается определить качество управления полицией через требования, основные (исходные) из которых сформулированы в законах, а также это: гибкость работы, доступность полиции, ее видимость для населения, стремление к повышению качества работы. Кроме того, при рассмотрении полиции как сервисного предприятия оценивать качество ее работы необходимо через призму услуг населению, которые оказывает полиция. Оценивать качество управления полицией целесообразно также с учетом результативности разрешения различного рода конфликтов.

Таким образом, под результатами деятельности органов внутренних дел следует понимать фактическое достижение внешненаправленных целей и решение связанных с ними внутрисистемных задач. Предлагается различать:

а) внешненаправленные конечные результаты деятельности органов внутренних дел, ее социальный эффект, т. е. меру удовлетворенности населения, которое, как главный потребитель правоохранительных услуг, способно адекватно судить о степени соответствия результатов деятельности органов внутренних дел их назначению;

б) внешненаправленные функциональные результаты (направленность, содержание, качество правоохранительной деятельности). Функциональный результат представляет предпосылку и условие достижения конечного эффекта;

в) внутрисистемные результаты, внутриорганизационная деятельность (функционально-структурное построение, состояние кадрового и ресурсного обеспечения, уровень, качество, адекватность выполнения управленческих функций). Непосредственные производственные результаты выполнения основных правоохранительных функций выражаются в раскрытии преступлений, расследовании уголовных дел и т. д. в рамках предоставленных полномочий. Внешненаправленные результаты приоритетны по отношению к внутрисистемным.

Предложенный подход к рассмотрению назначения и результатов правоохранительной деятельности органов внутренних дел может служить основанием для формирования системы («дерева») показателей эффективности их организации и функционирования. В фундаменте этой системы должны лежать показатели, отражающие состояние внутриорганизационных параметров (оргструктура, ресурсы, управленческие функции). Производственные показатели, отражающие количественную меру объема выполненных работ (раскрытых преступлений, проведенных мероприятий и др.), представляют преимущественно внутриведомственную учетную информацию.

Показатели внешненаправленных функциональных результатов отражают свойства правоохранительной деятельности (направленность, содержательная наполняемость, качество), обуславливающие ее соответствие своему объективному назначению, а следовательно, и конечный социальный эффект, выражаемый в показателях независимого изучения общественного мнения об органах внутренних дел и их функционировании.

В свою очередь, опираясь на полученный результат, необходимо делать соответствующие выводы для совершенствования деятельности органов внутренних дел и каждого сотрудника. Особое внимание при этом должно уделяться вопросам совершенствования персонала, оценки его работы и системы поощрения сотрудников. При управлении по целям (результатам) осуществляется сбалансированное развитие органов внутренних дел и содержание деятельности всех сотрудников.

Таким образом, переход к управлению по целям (результатам) означает совершенствование всей системы управления органами внутренних дел. Поскольку управление по целям следует рассматривать как процесс, то и процессы руководства органами внутренних дел также являются объектами изменений. Это, в свою очередь, ведет к развитию процессов взаимодействия между сотрудниками органов внутренних дел. Система управления эффективно функционирует только тогда, когда все ее структурные составные части и элементы отвечают требованиям времени. Таким образом, развитие при управлении по результатам предполагает совершенствование структуры органов внутренних дел.

Само мышление управления по результатам создает условия для совершенствования, комплексного развития системы органов внутренних дел. Управление процессом совершенствования предполагает также владение факторами окружения, которые при управлении по результатам также развиваются.

В связи с этим под результатами (внутренними прямого действия, внешними прямого и косвенного действия) деятельности органов внутренних дел следует понимать фактическое достижение целей (задач) системой органов внутренних дел, соответствующих основным потребностям общества (граждан) в правоохранительной сфере.

Результаты и соответствующие показатели правоохранительной деятельности органов внутренних дел необходимо подразделять на функциональные и целевые.

*Функциональные показатели* позволяют оценивать непосредственные результаты уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной, административной и управленческой деятельности служб и подразделе-

лений органов внутренних дел, а также объем предоставления населению государственных правоохранительных услуг в рамках соответствующих полномочий органов внутренних дел.

*Целевые показатели* отражают качественные результаты деятельности органов внутренних дел в целом (или служб и подразделений) – эффекты для внешних потребителей (граждан) независимо от уровня подчиненности и финансирования.

К сожалению, практика смешения целевых показателей и, соответственно, результатов деятельности с функциональными просматривается и в Докладах о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД) Министерства внутренних дел Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что, в отличие от ДРОНДа на 2010–2012 гг., в ДРОНДе 2013 г. цели, задачи и основные направления деятельности МВД России на среднесрочную перспективу описываются через государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 марта 2013 г. № 313-р.

При этом, например, в подразделе 2.4 «Описание основных ожидаемых конечных результатов, сроков и контрольных этапов реализации подпрограммы "Полиция"» приводятся результаты, трудно соотносимые с вышеназванными целями.

Так, с 2015 г. планируется сокращение доли несовершеннолетних, совершивших преступления и общественно опасные деяния, от числа состоявших на учете в органах внутренних дел Российской Федерации с 3,79 до 3,78 %, а также доли несовершеннолетних участников преступлений от численности детского населения в возрасте от 14 до 17 лет (с 1,13 до 1,12 %).

Также к 2015 г. планируется достичь (по сравнению с 2011 г.):

- снижения количества нераскрытых убийств на 12,0 %, фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью на 16,0 %, разбоев на 13,0 %;
- сокращения числа разысканных без вести пропавших граждан на 1,1 %;
- увеличения доли выявленных органами внутренних дел Российской Федерации тяжких и особо тяжких преступлений в числе преступлений экономической направленности с 64,4 до 64,6 %; и т. д.

Представляется, что такого рода практика должна быть исключена при составлении программных документов, так как не соответствует сложившимся научно обоснованным подходам.

В целом, следует отметить, что в нормативном правовом регулировании деятельности органов внутренних дел (в частности,

в компетенционных актах) пока не закрепились практика фиксации целеориентирующих предписаний, что не способствует последующему правильному выбору и закреплению за каждым субъектом управления органов внутренних дел конкретного перечня его целей, задач, функций и методов деятельности, соответствующего круга полномочий, а также установлению наиболее рациональной его структуры.

Кроме того, в нормативных актах, регламентирующих планирование в органах внутренних дел, практически отсутствуют четкие формулировки, связывающие саму планирующую деятельность с целеполаганием.

Так, например, в Инструкции по организации планирования в системе органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации», говорится о том, что «под планами... подразумеваются соответствующим образом оформленные управленческие решения, предусматривающие комплекс мероприятий, направленный на достижение целей и решение задач в определенный период времени, содержащий сроки исполнения, перечень исполнителей, а также иные положения, конкретизирующие порядок исполнения таких мероприятий». Эта формулировка включает в себя понятия целей и задач. Однако далее в приказе внимание к целеполаганию снижается.

Так, говорится, что «планирование оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел имеет своей целью ее совершенствование путем достижения эффективного использования сил и средств на основе определения последовательности решения возложенных задач, обеспечения равномерности и ритмичности использования кадровых, финансовых, материально-технических и иных ресурсов». Как видно из данной формулировки, цель планирования видится в совершенствовании деятельности, а не в четкой постановке целей, задач, форм и методов работы. То есть планирование определяется через последствия, а не через предметное содержание.

Далее говорится, что «организация планирования заключается в выработке управленческого решения на основе обобщения, систематизации и анализа информации, необходимой для разработки плана; сборе согласованных в установленном порядке предложений заинтересованных органов, организаций и подразделений, их структурных подразделений; подготовке и последующем согласовании с ними проекта плана; утверждении его руководителем и доведении до заинтересованных органов (подразделений)». Здесь также не наблюдается корреляции между организационными мероприятиями и целевыми установ-

ками, хотя сама по себе организация как функция управления предполагает в первую очередь формулировку целей и доведение их смысла до исполнителей.

Далее в Инструкции подчеркивается, что «при планировании анализируются информация, характеризующая криминогенную обстановку; прогноз ее развития; количественные и качественные показатели преступности; состояние административной практики; состояние профилактической работы, результаты деятельности органов внутренних дел за отчетный период, имеющиеся (разрабатываемые) совместно с другими правоохранительными органами планы межгосударственных, федеральных (региональных) целевых программ, решения органов государственной власти и местного самоуправления, вышестоящего органа управления по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью, имеющиеся пробелы и противоречия нормативного правового регулирования деятельности системы МВД России». И в данном случае нет какого-либо упоминания целей.

И только в п. 20.2 Инструкции говорится о том, что проект плана должен, в частности, отражать целесообразность выбранных средств и форм для достижения запланированных целей. Таким образом, следует отметить достаточно слабую представленность функции целеполагания в основном планирующем нормативном правовом акте органов внутренних дел.

Значительным шагом по формированию целей в сфере обеспечения национальной безопасности стало утверждение 20 ноября 2013 г. Президентом Концепции общественной безопасности в Российской Федерации. Следует отметить теоретически и методологически выверенную схему изложения материала, заложенную в документ. Собственно формулировке целей и задач в сфере обеспечения общественной безопасности предшествует формулировка основных источников угроз общественной безопасности. Так, состояние общественной безопасности в Российской Федерации характеризуется как нестабильное. Подчеркивается, что необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут. Криминогенная обстановка отличается высоким уровнем преступности и появлением новых видов угроз криминального характера.

Значительное внимание уделено уровню террористической угрозы; экстремистской деятельности националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленной на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривластной и социальной ситуации в стране; преступлениям, связанным с незаконным оборотом

наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; преступлениям, совершаемым в состоянии алкогольного или наркотического опьянения; преступлениям среди беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода; преступлениям коррупционной направленности; незаконной миграции и т. д.

На этой основе сформулированы цели, задачи и принципы обеспечения общественной безопасности. Так, *к целям* обеспечения общественной безопасности отнесены: достижение и поддержание необходимого уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций и общественных объединений, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера; повышение уровня защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от террористических угроз; сохранение гражданского мира, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

*Приоритетной задачей* обеспечения общественной безопасности названа защита жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина. К иным задачам отнесены в основном меры организационно-правового характера, направленные на выявление и нейтрализацию источников угроз общественной безопасности.

Вместе с тем рассматриваемый документ концептуального содержания должен получить развитие применительно к проблемам отраслевой направленности. А для этого необходимо формировать вертикально интегрированное дерево целей, где цели развития территориальных органов уточняются в целях и задачах, стоящих перед системой органов внутренних дел вообще, а затем детализируются в целевых показателях работы каждого департамента, главного управления МВД России, а также каждого МВД, ГУ МВД, УМВД по субъекту Российской Федерации.

28 июня 2014 г. был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ. Он впервые установил: правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики; полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

Применительно к предмету исследования следует отметить, что Федеральный закон начал регулировать отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Вопросам целеполагания, формулирования целей и задач стратегического планирования в Федеральном законе уделено центральное место. Так, под целеполаганием в нем понимается «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Под целью социально-экономического развития понимается «состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями». Соответственно, под задачей социально-экономического развития – «комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития». Немаловажным в контексте обсуждаемых проблем является введение понятия результата социально-экономического развития как фактического (достигнутого) состояния экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

С точки зрения рассматриваемых вопросов заслуживают внимания принципы стратегического планирования. Так, например, *принцип реалистичности* означает, что «при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков». *Принцип измеряемости* целей означает, что «должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования». *Принцип соответствия показателей целям* означает, что «показатели, содержащиеся в докумен-

тах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Особого внимания заслуживает классификация в ст. 11 документов стратегического планирования. В частности, целеполагание определяется в качестве важнейшего критерия данной классификации. К документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне, относятся: ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации; стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации в рамках целеполагания, относятся стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Таким образом, рассматриваемый Федеральный закон представляет собой методологическую основу стратегического планирования в Российской Федерации. Между тем вопрос о правилах, методике определения самих целей, задач и показателей обеспечения национальной безопасности остается открытым.

Таким образом, следует отметить, что предметным содержанием управления по целям в системе органов внутренних дел, в отличие от управления по отклонениям и по ситуациям, связанного с решением преимущественно оперативно-тактических текущих задач, является:

- постановка ясных и четких целей как общего развития, так и промежуточного значения;
- определение содержания разнообразных ожидаемых социальных результатов, отвечающих целям и задачам развития;
- достижение соответствия целей, задач и ожидаемых результатов ресурсным возможностям и тенденциям, складывающимся в правоохранительной сфере;
- поддержание приоритета целей развития по отношению к постоянным текущим правоохранительным процедурам, которые должны выполняться с соблюдением требований, предъявляемых к развитию органов внутренних дел.

По нашему мнению, при разработке системы показателей деятельности органов внутренних дел предлагается на первом этапе составлять систему показателей, характеризующих выполнение государственных правоохранительных функций в области обеспечения национальной (общественной) безопасности. На втором этапе – систему целей и индикаторов, характеризующих достижение долгосрочных и среднесрочных целей правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Реализация указанных теоретико-методологических и организационно-практических мер позволит существенно оптимизировать управление по целям в системе органов внутренних дел.

В современной научной литературе сложилось устойчивое мнение о том, что целеполагание в государственном управлении, в том числе и системе управления органами внутренних дел, – сложный процесс, включающий не только формирование целей, но и их проверку, корректировку, согласование, прогнозирование. Завершающее звено целеполагания – программирование деятельности по достижению стратегических и оперативно-тактических целей.

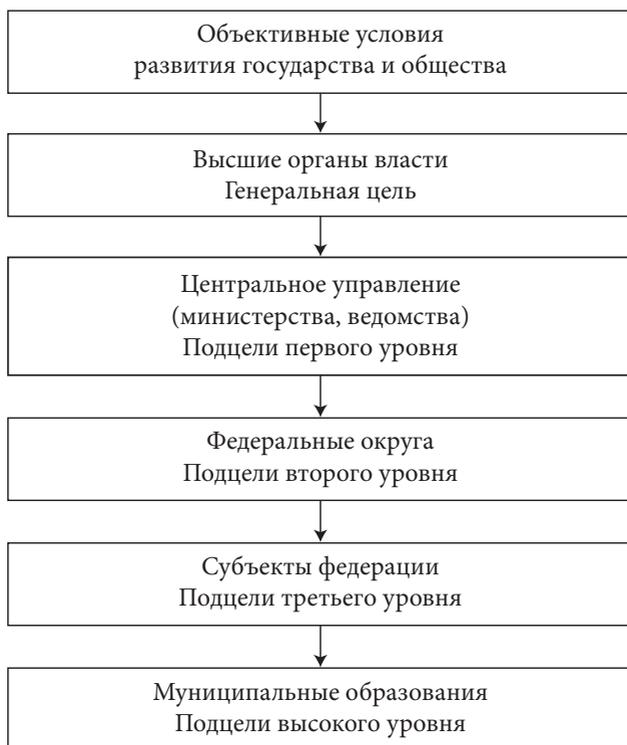
По мнению Г.В. Атаманчука, наиболее разработанным методом целеполагания является система процедур формирования дерева целей. По мнению ученого, разработка осуществляется путем последовательной декомпозиции главной стратегической цели на подцели по следующим правилам:

- формулировка целей должна описывать желаемые результаты (состояние, предметы и т. д.), но не действия, необходимые при их достижении;
- формулировка главной (генеральной) цели должна давать описание конечного результата;
- содержание главной цели должно быть развернуто в иерархическую структуру подцелей таким образом, чтобы достижение подцелей каждого последующего уровня стало необходимым и достаточным условием для достижения целей данного уровня;
- на каждом уровне подцели должны быть независимыми и не выводимыми друг из друга;
- декомпозиция прекращается при достижении некоторого элементарного уровня, когда формулировка подцели позволяет приступить к ее реализации без дальнейших пояснений<sup>1</sup>.

Средством согласования целей друг с другом и с объективными условиями деятельности, а также организации согласованных действий по их достижению выступает модель следующего комплекса целей.

---

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2003. С. 78–83.



Из схемы видны расчленение целей, их уточнение, конкретизация по уровням управления. Причем целеполагание может быть как сверху вниз, так и наоборот. Для демократического государства предпочтительнее последнее.

Если генеральная цель общества определяется как создание высокого качества жизни каждого человека, условий для его свободного развития, то у социальных подсистем более низкого уровня другой главной цели быть не может. Возможны разные методы, сроки, этапы ее достижения.

Формирование дерева целей происходит по принципу «от общего к частному». На вершине находится главная цель. Она расчленяется на отдельные составляющие – промежуточные цели (цели-задачи, цели-средства), от реализации которых зависит ее достижение. Как уже говорилось, особо рельефное значение приобрела выработка целей применительно к проблеме подготовки федеральными органами исполнительной власти докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности.

<b>Общество как сложная социальная система и его генеральная цель: поддержание целостности и создание условий прогрессивного развития</b>	
<b>Подсистема</b>	<b>Главная цель</b>
Экономическая	Экономический рост, повышение производительности труда, снижение издержек производства на основе наукоемких технологий, достижение высокого качества и надежности производства и услуг
Социальная	Обеспечение высокого качества жизни людей
Политическая	Поддержание сбалансированного и целостного развития общества, обеспечение национальной безопасности средствами политического регулирования
Духовная	Развитие науки, культуры, образования, творческого потенциала каждой личности

В правоохранительной сфере реализация стратегических целей всегда растянута во времени (ближайшая, среднесрочная, долгосрочная перспективы). Поэтому в силу изменчивости и стремительно меняющихся социальных условий и ситуаций, а также систематического углубленного изучения управляющего субъекта относительно направлений развития правоохранительной системы (подсистемы) стратегические цели не должны рассматриваться в качестве некой константы. И в связи с этим следует особо подчеркнуть, что своевременное и достаточное ресурсное обеспечение всегда остается одним из главных условий реализации стратегических целей и развития правоохранительной системы в направлении эффективного обеспечения национальной безопасности. Неисполнимость человеческих целей означает либо неправильное осознание объективных законов природы, либо отсутствие необходимых средств достижения поставленных целей<sup>1</sup>.

В специальной литературе этап целеполагания зачастую относят к начальной стадии стратегического планирования. Конечно же, бесцельное планирование в практике отыскать трудно. Но при организации стратегического управления в правоохранительной сфере по целям последние устанавливаются для всех подсистем (контуров) стратегического управления и их компонентов для эффективной реализации

<sup>1</sup> Славин Б.Ф., Чесноков В.С. Общество как целевая самоуправляемая система // Научное управление обществом. Вып. 10. М., 1976. С. 24.

всех функций стратегического управления. Таким образом, цели субъектов правоохранительной системы и в момент их формулирования, и в процессе их реализации органично связаны с планированием, организацией, мотивацией и контролем.

## **2.2. Особенности выработки стратегических целей, приоритетных задач и показателей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на различных уровнях управления органами внутренних дел**

В п. 2 ст. 1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» говорится, что оно «осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований». Законом устанавливаются следующие полномочия органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования:

- установление принципов организации и функционирования системы стратегического планирования;
- определение порядка осуществления стратегического планирования;
- определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения;
- формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития Российской Федерации, решение задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Важнейшим документом стратегического планирования, разрабатываемым в рамках целеполагания на федеральном уровне, является ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. В ежегодном Послании говорится о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Именно поэтому Послание является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определения направления достижения указанных целей, важнейших задач, подлежащих решению, а также

для разработки других документов стратегического планирования. В частности, основополагающие положения Послания, касающиеся деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения национальной безопасности, находят отражение в Директиве Министра внутренних дел Российской Федерации «О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России». Соответственно, положения Послания Президента опосредованно через Директиву находят отражение в Плане основных организационных мероприятий МВД России на текущий год, планах основных организационных мероприятий, планах работы на год подразделений центрального аппарата МВД России.

Следующим документом стратегического планирования федерального уровня является Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации. Стратегия разрабатывается и корректируется на основе ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию, актов Президента и Правительства Российской Федерации, содержащих основные направления и цели социально-экономической политики страны, социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, приоритеты и цели регионального развития, с учетом прогноза социально-экономического развития страны на долгосрочный период и бюджетного прогноза на долгосрочный период.

Поскольку Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации содержит определение целей социально-экономического развития и целевых показателей на долгосрочный период, а также условий, факторов их достижения и ограничений и рисков при их достижении с учетом задач обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, включение органов внутренних дел в реализацию данной Стратегии является вполне органичным. Это соответствует и п. 3 Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890. В соответствии с данным пунктом «планирование в органах внутренних дел осуществляется в целях выполнения требований федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, поручений и указаний Президента Российской Федерации, поручений, содержащихся в актах Правительства Российской Федерации и протоколах заседаний Правительства Российской Федерации, поручений Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, решений федеральных органов государственной власти, решений координационных совещаний руководителей правоохранитель-

ных органов, государственных программ Российской Федерации, по которым Министерство внутренних дел Российской Федерации является ответственным исполнителем (соисполнителем), федеральных (региональных) целевых программ, национальных и иных планов Российской Федерации по реализации межгосударственных программ борьбы с преступностью, нормативных правовых актов МВД России, решений коллегиальных органов МВД России, поручений руководства Министерства».

Так, например, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, определены следующие приоритеты в сфере обеспечения общественного порядка и противодействия преступности:

- снижение уровня преступности;
- укрепление системы профилактики беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних;
- повышение безопасности населения и защищенности критически важных объектов;
- обеспечение равной защиты прав собственности на объекты недвижимости;
- предотвращение и пресечение рейдерских захватов;
- сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении малого бизнеса;
- противодействие легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем;
- борьба с коррупцией.

В соответствии с положениями Концепции в целях эффективного вовлечения заинтересованных субъектов в формирование и реализацию социально-экономической политики необходимо выстраивание новой модели развития общества, обеспечивающей эффективность механизмов защиты прав и свобод граждан, выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, равноправный диалог общественных организаций и государства по ключевым вопросам общественного развития, высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам. Согласно данной Концепции одним из ключевых направлений отечественной государственной демографической политики является снижение смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий, что соотносится с общесоциальными итогами реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. № 1734-р.

Важным документом стратегического планирования на федеральном уровне является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, содержащая приоритеты, цели и меры в области внутренней и внешней политики в сфере обеспечения национальной безопасности страны, оценку текущего состояния национальной безопасности и оценку угроз национальной безопасности Российской Федерации на долгосрочный период; определяющая национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты в сфере обеспечения национальной безопасности, цели и задачи обеспечения национальной безопасности в различных областях и сферах развития страны и соответствующие направления деятельности по противодействию угрозам национальной безопасности Российской Федерации; определяющая основные показатели состояния национальной безопасности Российской Федерации.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации является базовым документом в области планирования обеспечения национальной безопасности в деятельности органов внутренних дел нашей страны. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, главными направлениями государственной политики на долгосрочную перспективу определены: усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности, прежде всего детей и подростков; совершенствование нормативного правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью, коррупцией и экстремизмом; расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере. Также данной Стратегией установлено, что одним из направлений обеспечения государственной и общественной безопасности является совершенствование материально- и научно-технической поддержки правоохранительной деятельности, принятие на вооружение перспективных образцов специальных средств и техники.

Так, например, в МВД России в 2010 г. разработан и утвержден План по реализации Стратегии национальной безопасности до 2020 г., в котором определяются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности в деятельности служб и подразделений ведомства.

Важной составляющей документов стратегического планирования на федеральном уровне являются документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования. В первую очередь речь идет об основных направлениях деятельности Правительства РФ, которые определяются и утверждаются Председателем Правительства.

Следующим документом стратегического планирования являются государственные программы Российской Федерации, которые разра-

бываются федеральными органами исполнительной власти для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определенных в Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, Стратегии пространственного развития Российской Федерации и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Примером может служить уже упомянутая выше Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р. Целью Государственной программы обозначено повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также повышение доверия к органам внутренних дел Российской Федерации со стороны населения. Задачами Государственной программы определены: повышение качества и эффективности предварительного следствия; повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности и дознания; повышение эффективности охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества; повышение безопасности дорожного движения; обеспечение высокого боевого потенциала и совершенствование служебно-боевой деятельности внутренних войск МВД России; повышение качества функционирования системы МВД России.

Основными показателями реализации Государственной программы являются:

- количество тяжких и особо тяжких преступлений, уголовные дела о которых впервые приостановлены по пп. 1–3 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, по отношению к 2011 г.;
- удельный вес возмещенного ущерба от фактически причиненного: по уголовным делам, оконченным следователями; по уголовным делам, оконченным дознавателями;
- количество неразысканных преступников по отношению к 2011 г.;
- число тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных на улицах, площадях, в парках, скверах, по отношению к 2011 г.;
- уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов (доля положительных оценок в числе опрошенных).

Таким образом, можно подчеркнуть, что сегодня в стране на федеральном уровне создана необходимая нормативная правовая база обеспечения национальной безопасности. Также определены органы, силы

и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства. С полным основанием в эту структуру встраивается система правоохранительных субъектов, которая располагает правовыми, организационно-управленческими, криминологическими (профилактическими), оперативно-розыскными, криминалистическими и иными средствами и призвана реализовать свою миссию по защите прав и законных интересов личности, общества, государства в различных сферах жизнедеятельности от правонарушений и преступных посягательств. При этом Федеральным законом не предусмотрен специализированный документ стратегического планирования – правоохранительная стратегия. Именно правоохранительная стратегия может стать инструментом, одним из важнейших средств реализации долгосрочных национальных интересов страны, обеспечения ее безопасности. При этом имеем в виду, что главный интерес личности состоит в реализации конституционных прав и свобод, обеспечении личной безопасности и защите собственности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии.

Правоохранительная стратегия предполагает решение одной из самых трудных задач – консолидации совокупного правоохранительного потенциала общества и государства, направленного на активное участие в построении правового государства. В широком понимании в совокупный правоохранительный потенциал входят все правоохранительные субъекты, иные государственные и негосударственные структуры, участвующие в правоохранительной деятельности и обеспечении национальной безопасности. Каждый субъект сохраняет самостоятельность и отправляет свои функции, но весь совокупный потенциал служит основой реализации национальных интересов страны, о которых сказано выше. Национальная правоохранительная стратегия – это не только стратегия правоохранительных структур, но и стратегия других государственных и негосударственных субъектов, социальных институтов, не входящих в правоохранительную систему. Чем больше правоохранительные стратегии структур будут увязаны с общественными интересами, большой правоохранительной стратегией и органически связаны между собой, тем выше будет совокупный правоохранительный потенциал общества.

Формирование правоохранительной стратегии предполагает использование в стратегическом управлении комплексного подхода. Только в этом случае обеспечивается возможность проведения единой правоохранительной политики и устойчивость правоохранительной

системы. Самое сложное при создании системы стратегического управления – разграничение предмета ведения и зон ответственности правоохранительных субъектов. Нарушение этого принципа может привести к дестабилизации правоохранительной системы и формированию угрозы безопасности общества (войны правоохранительных структур).

Правоохранительная стратегия могла бы способствовать гармонизации общественных отношений в различных сферах жизни и деятельности социальных групп и общностей, обеспечивая тем самым нормальное их развитие. Например, во внутривнутриполитической сфере она могла бы способствовать сохранению стабильности институтов государственной власти, обеспечению гражданского мира и национального согласия, единству правового пространства и правопорядку, а также осуществлению работы по нейтрализации причин и условий, способствующих преступности, возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма.

Стратегия предполагает использование отлаженной системы инструментов и институтов. В ней акцентируется внимание на разработке основных среднесрочных показателей (индикаторов) и долгосрочных прогнозов уровня социальной безопасности в стране и отдельных ее регионах; типологизации социальных факторов и источников возможных рисков, вызовов и угроз, влияющих на уровень национальной безопасности; разработке индикативной системы правоохранительного потенциала основных социальных структур, обеспечивающих национальную безопасность в стране и регионах, для оценки совокупного правоохранительного потенциала общества.

Разработка целей обеспечения национальной безопасности на федеральном уровне должна исходить из понимания того, что правоохранительная система сегодня не вполне эффективно обеспечивает правопорядок и безопасность общества. Утратив со стороны граждан доверие как к защитнице их прав и законных интересов, она с большим трудом сдерживает качественно изменяющуюся, способную к самодетерминации и воспроизводству преступность и ее организационные формы, недостаточно активно концентрирует усилия на жесткой борьбе с административным произволом и коррупцией, на охране прав собственника и производителя. Как показывает практика, она эффективно борется лишь с отдельными преступлениями, вызывающими значительный общественный резонанс, тогда как главный стержень современной правоохранительной стратегии – это защита прав и свобод личности, социальных групп и сообществ, национальных интересов государства, его безопасности. основополагающая идея формирования современной правоохранительной стратегии неразрывно связана с целью госу-

дарства и его различных социальных институтов по декриминализации общества, доставшегося в наследство с перестроечных времен.

Правоохранительная стратегия, разрабатываемая на федеральном уровне, должна решать те проблемы, которые не могут быть решены тактикой. Стратегия реализовывает задачи перехода между так называемыми точками континуума: пространство – время. Тактика занимается реализацией проблем в пределах каждой такой точки. Здесь очень важно иметь в виду, что переходу от одной точки к другой препятствует сопротивление среды, т. е. такого системно-структурного социального явления, как преступность. Анализ и прогноз преступности свидетельствуют о том, что в настоящее время ее сопротивление нарастает и становится максимальным.

На современном этапе стратегия, разрабатываемая на высшем (федеральном) уровне, должна носить не традиционный или имитационный, не оборонительный, а наступательный характер. При формировании новых подходов в борьбе с преступностью необходимо руководствоваться не либеральным заигрыванием с нею, сопровождаемым полумерами и реверансами в сторону западной демократии, а законом и положениями криминологической науки о том, что «между преступностью и обществом существует непримиримое противостояние»<sup>1</sup>. Чтобы выиграть в противостоянии, государству следует:

- перейти от заведомо проигрышной стратегии статистической фиксации преступности к стратегии системного упреждения развития организованных ее видов, нейтрализации лидеров преступных сообществ, ликвидации их штабов, перекрытию каналов и источников финансирования преступной деятельности;
- предпринимать, опираясь на здоровые силы общества и поддержку различных социальных институтов, жесткие, диктуемые обстановкой меры по противодействию криминальной экспансии и перелому неблагоприятных тенденций в состоянии преступности;
- обеспечивать социальную безопасность во всех сферах общества.

Для разрешения создавшихся в правоохранительной сфере проблем и вывода ее из кризисной зоны следует по-новому сформулировать и выстроить систему стратегических целей.

При проектировании системы национальной безопасности следует учитывать место и роль в ее обеспечении правоохранительных органов. При разработке государственной правоохранительной стратегии как элемента национальной безопасности необходимым условием является анализ угроз социальной безопасности, объединенных в еди-

---

<sup>1</sup> Луцев В.В. Тенденции современной преступности и борьбы с нею в современной России // Государство и право. 2004. № 1.

ную систему. В процессе формулирования стратегических положений, во-первых, важно разобраться в системе криминогенных детерминант и их значении для обеспечения социальной безопасности, так как содержание различных социальных факторов, являющихся источниками вызовов и угроз безопасности, определяет не только стратегию и тактику, но и механизм воздействия на них. Во-вторых, следует иметь в виду, что содержание стратегии, а именно цели, задачи, меры и механизм обеспечения безопасности личности, общества и государства, продиктовано национальными интересами страны и вытекает из реальных и потенциальных угроз, возникающих в различных сферах жизнедеятельности.

В частности, Стратегия национальной безопасности России выделяет группу интересов, затрагивающих вопросы борьбы с преступностью и правонарушениями. Они конкретизируются через необходимость:

- сохранения стабильности конституционного строя, институтов государственной власти;
- обеспечения гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка;
- устранения причин и условий преступности, в том числе способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма.

Несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, современное состояние отечественной экономики, социально-политическая поляризация общества, снижение духовно-нравственного потенциала народа привели к широкой криминализации общественных отношений, росту организованной преступности, увеличению масштабов терроризма. Анализ криминальных явлений, детальное изучение управленческих и организационных усилий, предпринимаемых в правоохранительной сфере, подводят к выводу о кризисе правоохранительной системы. Поэтому речь идет о необходимости скорейшего решения базисных проблем в организации борьбы с правонарушениями и преступностью, о построении правоохранительной системы в соответствии с новыми подходами и принципами реализации мер воздействия на систему вызовов и угроз в целях их минимизации, локализации или ликвидации и обеспечения необходимого уровня безопасности общества.

К основным внутренним угрозам национальной безопасности страны можно отнести:

- попытку насильственного свержения конституционного строя;
- противоправную деятельность экстремистских националистических, религиозных, сепаратистских и террористических движений,

организаций и структур, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, внутривнутриполитической обстановки в стране;

- планирование, подготовку и осуществление действий, направленных на дестабилизацию функционирования федеральных органов государственной власти, нападения на государственные, хозяйственные, военные объекты, объекты жизнеобеспечения и информационной структуры;
- создание, оснащение, подготовку и функционирование незаконных вооруженных формирований;
- незаконное распространение (оборот) на территории Российской Федерации оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и других средств, которые могут быть использованы для осуществления диверсий, террористических актов, иных противоправных действий;
- криминализацию общественных отношений, коррупцию, организованную преступность, терроризм, контрабандную и иную противозаконную деятельность в масштабах, угрожающих безопасности общества и государства.

Руководствуясь методологическими и концептуальными положениями, для более удобного практического применения при формировании государственной правоохранительной стратегии целесообразно анализировать угрозы безопасности в разрезе сфер общественной жизнедеятельности (экономической, политической, духовно-культурной и т. п.) и степени их сформированности (реальные и потенциальные угрозы). Реальную угрозу составляет как преступность в целом, так и ее наиболее опасные виды – организованная, рецидивная, преступность среди несовершеннолетних и т. д.

В соответствии со ст. «Организация полиции» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» она «является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Соответственно, «руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции».

При этом следует понимать, что, несмотря на централизованную систему управления деятельностью полиции, территориальные органы внутренних дел решают проблемы обеспечения правопорядка и общественной безопасности территориального масштаба. В связи с этим вполне закономерно включение в Федеральный закон «О полиции» ст. 10 «Взаимодействие и сотрудничество». В соответствии с данной

статьей «полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами». Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

Кроме того, в последние годы, в соответствии с Указом Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», повысилась роль высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации в образовании постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации. При этом задачами координационных совещаний является не просто анализ информации о состоянии правопорядка, но и разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также организация взаимодействия различных государственных органов с институтами гражданского общества по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

Соответственно, в Инструкции по организации планирования в органах внутренних дел, утвержденной приказом МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890, также нашло отражение положение о том, что планирование в органах внутренних дел осуществляется в целях выполнения требований не только федеральных законов, актов Президента РФ, поручений и указаний Президента РФ, поручений, содержащихся в актах и протоколах заседаний Правительства РФ, поручений Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, решений федеральных органов государственной власти, но и решений координационных совещаний руководителей правоохранительных органов; не только государственных программ, по которым МВД России является ответственным исполнителем (соисполнителем), федеральных целевых программ, но и региональных программ.

Соответственно, вполне правомерно говорить об особенностях выработки и реализации стратегических целей, задач и показателей обеспечения национальной безопасности в регионах Российской Федерации.

В ст. 5 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» сформулированы

полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере стратегического планирования. К ним, в частности, отнесено определение в пределах полномочий субъектов Российской Федерации приоритетов социально-экономической политики, долгосрочных целей и задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации, Федеральным законом отнесены:

1) документ, разрабатываемый в рамках целеполагания, – стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

2) документы, разрабатываемые в рамках прогнозирования, к которым относятся:

а) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

б) бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;

в) прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;

3) документы, разрабатываемые в рамках планирования и программирования, к которым относятся:

а) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

б) государственные программы субъекта Российской Федерации;

в) схема территориального планирования субъекта Российской Федерации.

Как видно из текста Федерального закона, важнейшим документом стратегического планирования на региональном уровне является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Она содержит: оценку достигнутых целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации; приоритеты, цели, задачи и направления социально-экономической политики субъекта Российской Федерации; показатели достижения целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, сроки и этапы реализации стратегии; ожидаемые результаты реализации стратегии; информацию о государственных программах субъекта Российской Федерации, утверждаемых в целях реализации стратегии, и т. д.

Соответственно, стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации является основой для разработки государственных программ субъекта, схемы территориального планиро-

вания и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта. Естественно, стратегия разрабатывается с учетом проблем обеспечения национальной безопасности на территории субъекта Российской Федерации.

*План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации* содержит: этапы реализации стратегии; цели и задачи социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, приоритетные для каждого этапа реализации стратегии; показатели реализации стратегии и их значения, установленные для каждого этапа реализации; комплексы мероприятий и перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающие достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии.

И наконец, к документам стратегического планирования относятся *государственные программы* субъекта Российской Федерации, которые разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенными стратегией субъекта Российской Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

При этом в Федеральном законе определено, что в случае если на федеральном уровне утверждена и реализуется государственная программа Российской Федерации, направленная на достижение целей, относящихся к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, может быть разработана аналогичная государственная программа субъекта Российской Федерации.

Так, например, в Государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р, говорится о том, что участие субъектов Российской Федерации в разработке и реализации основных мероприятий подпрограмм Государственной программы в первоначальный период не планируется. Однако присутствует оговорка, что это может быть предусмотрено по мере совершенствования механизмов ее реализации.

Таким образом, в регионах Российской Федерации борьба с преступностью как одно из средств обеспечения необходимого уровня безопасности личности, общества и государства в экономической, политической, социально-бытовой, духовно-культурной и других сферах жизнедеятельности включает:

– общую организацию борьбы с правонарушениями (управленческий аспект, который определяет и профилактическую, и правоохранительную деятельность);

– предупреждение преступности (минимизация рисков, вызовов и угроз, нейтрализация и локализация факторов, являющихся их источниками);

– правоохранительную деятельность (обеспечение правопорядка в общественных местах, раскрытие и расследование преступлений и правонарушений).

Следует понимать, что необходимым требованием к стратегическому планированию в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности на региональном уровне является научное обоснование пространственного аспекта. Это, в свою очередь, предполагает адекватное изучение и отражение влияния природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий различных территорий страны на состояние борьбы с преступностью и обеспечение равномерного и эффективного правоохранительного пространства.

Федеративное устройство России, природные и хозяйственные различия между регионами предопределяют актуальность стратегического управления правоохранительной сферой и поиски оптимальных вариантов прав и ответственности между центром и регионами в деле борьбы с преступностью и правонарушениями. Позитивные результаты в борьбе с преступностью возможны лишь при активной, инновационной правоохранительной стратегии, учитывающей специфику каждого региона. В современной жизни не приемлемы ни чрезмерный централизм, неспособный учесть многообразие местных условий, традиций, ни местничество, игнорирующее интересы национальной безопасности. Приоритет той или иной стороны может быть лишь временной мерой, обусловленной складывающимися конкретными обстоятельствами: например, введение чрезвычайного положения на территории Северного Кавказа, где действуют бандформирования или террористические группировки, требующие особых мер по защите личности, общества и государства.

Федеральный центр обеспечивает общность правоохранительного пространства единством системы стратегического управления и бюджетного финансирования. В регионе осуществляется реализация общегосударственных целей и задач в правоохранительной сфере с учетом региональной специфики. Перелом негативных тенденций преступности и устойчивая прогрессивная эволюция правоохранительного пространства могут осуществляться только под воздействием политики государства и конструктивных сил российского общества. Стратегические цели и задачи по обеспечению правопорядка и обще-

ственной безопасности в регионах должны определять приоритеты и этапы борьбы с преступностью. В уголовную статистику введены показатели преступности в республиках, административно-территориальных регионах, городах и сельской местности. Активно изучаются территориальные различия преступности в регионах неодинакового демографического и социально-экономического статуса – в областях, городах, районах. Ведутся сопоставительные исследования с зарубежными странами. Изучение «географии преступности», или ее региональной распространенности, помогает выделить районы с относительно высоким, средним и низким уровнем преступности. Определяются регионы с сильными сезонными колебаниями преступности, например курортные или портовые. Имеются особенности преступности в городах различного социального статуса – промышленных, транспортных, наукоградах и т. п.

Исходя из анализа внешней среды, правоохранные меры могут быть направлены:

- на предупреждение, предотвращение и пресечение любых правонарушений и преступлений;
- на устранение, нейтрализацию факторов, обуславливающих возникновение явлений криминального характера;
- на поддержку и совершенствование правоохранительной системы региона со стороны местной власти;
- на создание условий для развития инициативы граждан в профилактике правонарушений и защиты граждан от преступных посягательств.

При этом главной стратегической целью будет выступать обеспечение безопасности каждого гражданина и населения региона в целом. А конкретизирующими ее основными целями станут:

- обеспечение высокого уровня правопорядка;
- достижение низкого уровня преступности, прежде всего организованной;
- достижение низкого уровня коррупции и преступности в сфере экономики;
- достижение высокого уровня безопасности граждан региона;
- обеспечение высокого уровня противодействия терроризму и экстремизму в регионе<sup>1</sup>.

Непременными условиями стратегического планирования по достижению вышеперечисленных целей являются: обеспечение неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения и преступ-

---

<sup>1</sup> Об утверждении концепции безопасности Москвы: постановление правительства Москвы от 22 августа 2000 г. № 654.

пления, а также восстановление нарушенных прав и законных интересов, возмещение вреда потерпевшим. Их выполнению должно сопутствовать решение задач:

- по организации наиболее полного выявления (в том числе латентного сегмента) преступлений;
- по созданию системы раскрытия преступлений «по горячим следам», а также преступлений прошлых лет;
- по установлению доказательств вины и привлечению лиц, совершивших преступления, к уголовной ответственности; по принятию мер к возмещению причиненного преступлениями вреда;
- по обеспечению своевременного розыска без вести пропавших лиц и установлению неопознанных трупов.

Вместе с тем проблему раскрытия преступлений «по горячим следам» невозможно решить, если не реализовать задачу оснащения органов внутренних дел новейшей криминалистической техникой, современными методиками выявления и закрепления следов преступлений, создания независимой системы экспертно-криминалистических исследований, единого банка данных об изъятых материальных следах с мест происшествий. В идеале работа правоохранительных органов начинается с учета и заканчивается учетом лиц, совершивших преступление, их преступных связей, способов совершения ими преступлений и т. д. Важной задачей становится организация и совершенствование на федеральном и региональном уровнях современной системы криминалистического и оперативного учета лиц, совершивших преступления, а также системы наблюдения (мониторинга) за лицами, освободившимися из мест лишения свободы и склонными к совершению новых преступлений.

В регионах несомненной составляющей стратегического целеполагания является борьба с организованной преступностью, оказывающей решающее влияние не только на качество преступности и наличие в связи с этим реальной угрозы национальной безопасности страны, но и на способность к самодетерминации и воспроизводству преступности как системного социального явления. Состояние, динамика и структура этого вида преступности во многом зависят от статуса региона, уровня развития на его территории отраслей промышленности, сельскохозяйственного производства, транспортных коммуникаций и т. п.

Во многом качество организованной преступности зависит от степени проникновения в экономику региона столичных и международных преступных сообществ, обладающих значительными капиталами. В условиях наступления организованной преступности на общество криминальное взаимодействие расширяется, появляются преступ-

ные сообщества, а также структуры, обеспечивающие взаимодействие организованных групп, банд, преступных организаций, обмен информацией и объединение усилий по нейтрализации и использованию правоохранительной системы, иных государственных структур и институтов гражданского общества в оказании помощи нуждающимся функционерам преступных организаций. Разобраться в этой системе, особенностях ее построения, функционирования, ее динамике и иных характеристиках – весьма сложная задача. Успешное решение данной задачи предполагает и высококвалифицированную деятельность правоохранительных органов, спецслужб по выявлению, разоблачению соответствующих формирований и их участников, и умелую легализацию результатов разведывательной и контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельности, и профессиональную деятельность судов<sup>1</sup>.

В организованной криминальной среде протекают достаточно сложные социальные процессы. Консолидация членов преступных сообществ сменяется периодом острых конфликтов, нередко заканчивающихся физическим уничтожением отдельных участников. Криминальное противостояние преступных кланов разворачивается на почве завладения либо передела собственности. Капиталы, добытые криминальным путем, активно сопротивляются контролю за ними и возвращению законным собственникам. Эти обстоятельства подтверждают необходимость совершенствования в регионах общей организации борьбы с данными видами преступности, проведения криминологической экспертизы не только по подготовленным законопроектам, но и по проектам социально-экономических преобразований регионов.

Важной стратегической задачей является организация общего предупреждения, а также принятие специальных предупредительных программ и обеспечение высококвалифицированной наступательной правоохранительной деятельности. В противном случае организованная преступность может достигнуть порогового уровня и привести к глобальной деформации общества. В этом контексте еще одной важной задачей будет организация взаимодействия и координации деятельности всех специальных служб: органов прокуратуры, внутренних дел, таможни и других правоохранительных субъектов.

Вместе с тем главной стратегической задачей все-таки будет деятельность органов внутренних дел по ликвидации преступных сообществ, а следовательно, экономической и организационной основы их функционирования. В связи с этим особое значение приобретает

---

<sup>1</sup> Долгова А.И. Указ. раб. С. 330.

задачи по разоблачению и привлечению к уголовной ответственности лидеров преступных групп, перекрытию каналов использования преступных капиталов, недопущению их легализации и приумножения, обеспечению безопасности участников разоблачения организованных преступных структур.

В связи с этим для научных учреждений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ФСБ России и МВД России остается актуальной задача по разработке и оснащению региональных органов современной научной методологией, позволяющей устанавливать организаторов и распорядителей крупного преступного капитала, реализовывать стратегии системного упреждения деятельности преступного бизнеса, нейтрализации лидеров, перекрытия источников и коммуникаций передвижения финансовых капиталов. Осуществляя борьбу с организованной преступностью, необходимо обеспечить современные технологии оперативно-экономического анализа по принципу связанности сторон, позволяющие обнаруживать факты хищения крупных средств и блокировать капитал «темного» происхождения как внутри страны, так и за рубежом. Организуя работу в этом направлении, органы внутренних дел во взаимодействии с прокуратурой и органами ФСБ России должны решать задачу по противодействию коррупции в регионе, принятию мер по обеспечению возмещения вреда жертвам преступлений организованных структур<sup>1</sup>. Стратегическое значение реализации этих задач на примере Карелии исследовал Марат Мазитович Мусин – доктор экономических наук, заведующий кафедрой антикризисного и стратегического менеджмента Российского государственного торгово-экономического университета<sup>2</sup>.

Профилактика представляет собой особый вид социальной практики, является стратегической составляющей процесса борьбы с преступностью. Своим назначением имеет такое воздействие на социальные явления и процессы, вследствие которого нейтрализуются или локализуются, минимизируются факторы, способствующие отклоняющемуся или преступному поведению. По своим масштабам сфера профилактики достаточно широка и будет более эффективной, если в ее орбиту вовлекать все большее число социальных субъектов. Профилактика правонарушений и преступлений будет направлена, таким образом, на развитие общественных отношений, будет участвовать в их формировании, препятствовать отношениям, противоречащим прогрессивному развитию общества. «Выступая в указанной форме, профилактика активно проявляет свою охранительную функцию. Охраняя (защищая) интере-

<sup>1</sup> Там же. С. 258–275.

<sup>2</sup> Мусин М.М. Карелия, Северный Кавказ // Русский журнал. 2006. № 1.

сы общества, она реализует присущие ей возможности не только убеждения, но и принуждения, прежде всего по отношению к лицам, нарушающим установившиеся нормы общежития, вступающим в конфликт с обществом»<sup>1</sup>.

Анализируя цели профилактики, рационально рассматривать в первую очередь цели общесоциальной профилактики антиобщественных проявлений. В этом контексте следует исходить из того, что генеральной стратегической целью современной социальной политики страны является повышение качества жизни населения и одновременно с этим – гармоничное развитие гражданина, члена общества. На реализацию этой цели должна направляться деятельность всей системы государственного управления. Эта цель выступает как интегральное отношение, как основное направление регуляции в различных сферах жизнедеятельности: экономической, политической, социально-бытовой, духовной, правовой и т. д.

Стратегические цели и задачи социальной профилактики конкретизируются на разных этапах общественного развития в зависимости от ее направлений, уровней, видов, форм, средств и методов. В системе профилактики имеют место организационные, управленческие, правовые и другие цели. Она представляет многоуровневое дерево целей, на основе которых формулируются задачи соответствующего уровня. Профилактика «ставит своей целью добиться понимания каждым человеком правильности социальных (моральных, правовых, в том числе и уголовно-правовых) норм, утвердить в его сознании необходимость их соблюдения... профилактика преследует и другую цель – непрерывно повышать активность и ответственность человека. Однако для этого необходимо, чтобы профилактическая работа еще более эффективно, пропорционально и гармонично воздействовала на основные компоненты сознательности личности, чтобы они формировались в нераздельном единстве познавательного ценностного и должного отношения человека к окружающим и самому себе»<sup>2</sup>.

К конкретным целям профилактики Г.А. Аванесов относит:

- ограничение влияния негативных социальных факторов, хотя и лежащих вне сферы преступлений, но взаимосвязанных с их причинами, условиями и обстоятельствами;
- воздействие на причины преступных проявлений, а также на условия, способствующие этим проявлениям;

<sup>1</sup> Аванесов Г.А. Криминология. М., 1984. С. 356–357.

<sup>2</sup> Там же. С. 362–364.

- предупредительное влияние на негативные факторы непосредственного социального окружения личности, формирующие антиобщественные установки и мотивацию преступного поведения индивидов;
- воздействие на личность, склонную в силу антиобщественного образа жизни совершать преступления.

Из указанных целей логически вытекают и задачи профилактики:

- систематическое выявление и анализ социальных явлений, факторов, обстоятельств, обуславливающих функционирование преступности в конкретном регионе;
- изучение социальных противоречий и конфликтов, следствием которых могут стать возникновение и реализация преступных намерений, формирование личности преступника;
- систематическое выявление лиц, склонных к антиобщественному поведению и совершению преступлений, активное профилактическое воздействие на данную категорию правонарушителей;
- устранение (нейтрализация или локализация) явлений, способствующих преступному поведению.

В связи с этим необходимо подчеркнуть, что профилактика представляет собой наиболее гуманное направление в борьбе с преступностью и по своей сущности совпадает с реализацией принципа социальной справедливости, способствует оздоровлению социального организма общества как в стране в целом, так и на ее территориях.

На современном этапе в регионах необходимо создавать целевые программы социальной профилактики правонарушений несовершеннолетних, рецидивной преступности, бродяжничества и попрошайничества, краж и разбойных нападений на личное имущество граждан и места проживания, бытовой и уличной преступности. Нужна социальная программа по ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы, и программа предупреждения правонарушений среди мигрантов. Принимая во внимание, что в борьбе с преступностью немаловажное значение имеет позитивная социально-правовая активность большинства граждан, необходимы стратегические разработки по формированию и вовлечению в деятельность по предупреждению правонарушений и преступности гражданских институтов и общественных формирований. Исторический опыт показывает, что именно гражданское общество заставляло криминализованные структуры власти и предпринимательские сообщества возвращаться в регулируемую законом сферу отношений. Реализация органами внутренних дел регионов в рамках этих программ стратегических целей создаст благоприятные условия для обеспечения необходимого уровня национальной безопасности в будущем.

## **2.3. Методика разработки системы количественных и качественных показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности**

### **2.3.1. Основные понятия**

Задача обеспечения национальной безопасности – комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей национальной безопасности.

Критерий – признак, на основании которого производится оценка состояния национальной безопасности, определение или классификация (мера оценки).

Критерии оценки – операциональное измерение степени достижения стратегической цели в сфере обеспечения национальной безопасности; критерий может быть сформулирован как ограничение или задача.

Методика разработки показателей обеспечения национальной безопасности – алгоритм использования комплекса методических, организационных, статистических, аналитических, математических и иных приемов и средств, направленных на объективное оценивание правоохранительной деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности.

Национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойное качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Национальные интересы Российской Федерации – совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства.

Показатели – количественная и качественная оценки состояния и результатов деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности, выраженные числом; часть показателей, используемых в деятельности органов внутренних дел, регламентируются законами и принятой государственной и ведомственной статистической отчетностью, другие вводятся в ходе деятельности органов внутренних дел.

Показатели *количественные* характеризуют объем выполненной органами внутренних дел работы по обеспечению национальной безопасности. К ним, например, относятся: количество выявленных, пресеченных, раскры-

тых преступлений, количество проведенных профилактических мероприятий, количество направленных в суд материалов и т. д. Количественные показатели нуждаются в установлении пороговых значений, переводящих их в качественные показатели.

Показатели *качественные* характеризуют качество выполнения правоохранительной деятельности органами внутренних дел по обеспечению национальной безопасности; уровень использования имеющихся в их распоряжении сил и средств. К ним, например, относятся: выполнение планов, графиков; соблюдение установленных сроков. Качественные показатели формируются путем категоризации через пороговые значения количественных показателей (если таковые имеются) либо непосредственно формируются на основе экспертных мнений (руководители, эксперты).

Результат обеспечения национальной безопасности – фактическое (достигнутое) состояние национальной безопасности, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

Угроза национальной безопасности – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба конституционным правам, свободам, достойному качеству и уровню жизни граждан, суверенитету и территориальной целостности, устойчивому развитию Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Целеполагание – определение направлений, целей и приоритетов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Цель обеспечения национальной безопасности – состояние национальной безопасности, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

### **2.3.2. Цели и задачи Методики**

Методика разработки системы количественных и качественных показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности (далее – Методика) предназначена для использования в сфере управления органами внутренних дел при оценивании результатов их правоохранительной деятельности по обеспечению национальной безопасности.

Целью Методики является формирование системы рекомендаций, позволяющих органам управления обеспечить относительно единообразный подход к оценке степени соответствия результатов правоохранительной деятельности органов внутренних дел сформулированным целям и задачам в сфере национальной безопасности, объективное отражение их вклада в обеспечение национальной безопасности.

В настоящей Методике решены следующие задачи: комплексно описаны принципы и подходы к выработке целей, задач, показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности; обоснована возможность выработки целей, задач и показателей на основе определения групп населения, способных существенно повлиять на обострение криминальной ситуации в стране и регионах.

Правовой основой Методики являются:

- Уголовный кодекс Российской Федерации;
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;
- Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации;
- Налоговый кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»;
- Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;
- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 1 января 2014 г.) «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»;
- Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»;
- Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»;
- Указ Президента РФ от 10 сентября 2011 г. № 1060 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

- Концепция общественной безопасности: утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 г.;
- постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»;
- распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности"»;
- распоряжение Правительства РФ от 27 октября 2012 г. № 1995-р «О Концепции федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах"»;
- приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 «Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации»;
- приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 «О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»;
- Методические рекомендации по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Методика базируется на следующих принципах:

- принцип формирования оценочных показателей как производных от целей и задач, стоящих перед органами внутренних дел по обеспечению национальной безопасности;
- принцип обеспечения согласованности целей и задач, стоящих перед органами внутренних дел, с общегосударственными целями и задачами в сфере национальной безопасности;
- принцип обусловленности целей и задач, стоящих перед органами внутренних дел, общественными потребностями и интересами в правоохранительной сфере;
- принцип вариативности показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности, выражающийся в использовании различных оценочных показателей в зависимости от складывающейся ситуации.

В Методике демонстрируется модельный подход, позволяющий выработать цели, задачи и показатели на основе определения групп населения, антиобщественное поведение которых представляет угрозу национальной безопасности:

- лица, ранее привлекавшиеся к ответственности за совершение правонарушений;

- лица без определенного места жительства;
- несовершеннолетние правонарушители;
- бытовые правонарушители;
- преступные группы и сообщества, в том числе в сфере экономики, государственного и муниципального управления;
- экстремистски настроенные группы и граждане.

Под каждую группу носителей антиобщественного образа жизни и поведения формулируются адекватные цели, задачи и показатели.

### **2.3.3. Содержание Методики. Формирование целей и задач**

Формирование целей органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности осуществляется на основе глубокого изучения правоохранительных проблем, т. е. меры осознанности обществом и властью противоречий, препятствующих обеспечению правопорядка и общественной безопасности.

Проблемы всегда фиксируют степень удовлетворенности общества состоянием правопорядка и общественной безопасности, указывают на зоны формирующихся угроз национальной безопасности, к которым относится преступная деятельность вышеуказанных групп и индивидов.

Инструментами изучения общественных проблем в сфере национальной безопасности являются как количественные, так и качественные методы. Изучение общественного мнения (массовых оценок) о состоянии безопасности личности и деятельности органов внутренних дел является важнейшим источником диагностики формирующихся и развивающихся опасностей, рисков и угроз обеспечения национальной безопасности.

Следовательно, проблемы (угрозы) указывают на целевые ориентиры в деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности (стратегические, оперативно-тактические).

Так, например, за последние годы практически во всех федеральных округах проявился полный спектр экстремистских угроз. Причем степень их опасности и влияния на складывающуюся ситуацию тесно взаимосвязана с экономическими и этноконфессиональными особенностями регионов. При этом следует подчеркнуть, что если терроризм, бесспорно, отвергается обществом, то экстремизм – один из ключевых элементов разрушения основ конституционного строя – рассматривается определенной частью населения как возможный инструмент решения политических и социально-экономических проблем.

Всего по итогам двух месяцев 2014 г. в Российской Федерации правоохранительными органами выявлено 178 (36,9 %) преступлений экстремистской направленности, из них 132 (33,3 %) выявлено сотрудниками органов

внутренних дел. Окончено расследованием 112 (40 %) преступлений, в том числе направлены в суд уголовные дела по 85 (21,4 %) преступлениям.

Всего в Российской Федерации в соответствии с решениями судебных органов запрещена деятельность 19 террористических и 34 экстремистских организаций. В федеральный список экстремистских материалов решениями судов включены сведения о 2 242 материалах, из которых 45 включены в указанный список уже в 2014 г. Вызывает озабоченность процесс широкомасштабной экспансии радикального ислама практически во все регионы Российской Федерации.

Соответственно, данная деятельность приобрела характер угрозы национальной безопасности, на основании чего можно сформулировать цель деятельности органов внутренних дел в данной сфере – недопущение экстремистских проявлений и антиобщественной деятельности.

Задачи деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности фактически представляют собой конкретизацию целевой установки и выражаются в комплексе взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей национальной безопасности.

Следовательно, задачами деятельности органов внутренних дел будут выступать: выявление экстремистских групп, установление их участников, привлечение их лидеров и наиболее активных участников к административной, уголовной и иной ответственности и т. д. Показателями соответственно будут: выявленное количество групп и поставленных на учет участников; количество вынесенных официальных предостережений участникам; количество привлеченных к административной и уголовной ответственности.

Цели и задачи в своей совокупности образуют так называемое дерево целей, где задачи выступают как цели более низкого уровня значимости, обеспечивающие основную цель.

#### **2.3.4. Формирование показателей**

Характеристикой того, что достигнуты промежуточные или окончательные цели и задачи, служат показатели и их пороговые значения, которые позволяют на качественном уровне судить о достижении или недостижении целей и задач, а также указывают на градацию достижения цели (целей).

Например, при оценивании деятельности профилактической работы, а именно методики профилактической работы с несовершеннолетними, находящимися на учете в органе внутренних дел, устанавливается некий порог эффективности данной методики. Если она оказывается успешной

в отношении 60 % профилактируемых, то считается, что она должна быть принята в качестве штатной методики работы (соответственно, если это уровень ниже 60 %, то методика в таком виде не принимается и требует доработки). Разумеется, порог 60 % здесь указан как условный, поскольку на практике, в зависимости от реальных требований, он может быть как выше, так и ниже указанного значения.

Как правило, стремятся располагать количественными показателями, поскольку они в наиболее точной мере описывают складывающуюся ситуацию.

Например, если известно, что в каких-то двух ОВД низкая раскрываемость определенного вида преступлений, то мы не располагаем информацией, в каком из них дела обстоят лучше, – на этот вопрос может ответить только количественный показатель. Кроме того, аналитическая деятельность предполагает работу именно с количественными показателями, достаточно точные и надежные выводы обусловлены применением именно количественных показателей.

Однако для восприятия поступающей информации человеком оказывается необходимым на основе теоретических или практических соображений установить пороговые значения, которые переводят количественный показатель в качественный, характеризующий то же самое явление или процесс.

Например, оценивать степень общественной опасности преступности несовершеннолетних следует по тому, будет ли превышено пороговое значение относительной доли правонарушителей указанной возрастной категории от всей численности населения данной возрастной категории. Если этот порог превышен, то говорится о качественном повышении уровня общественной опасности преступности указанного вида. Такого рода пороги не являются абсолютно неизменными – они корректируются время от времени в соответствии с меняющейся криминогенной обстановкой и меняющимся характером самой преступности среди несовершеннолетних. В одних условиях, например, порогом может быть 5 % несовершеннолетних правонарушителей от общего количества несовершеннолетних. Но если общая обстановка более накалена, то такой порог целесообразно понизить и в качестве него рассматривать 3 или даже 2 %. Практический опыт работы руководителей и сотрудников, а также мнение экспертов здесь играют порой решающее значение.

Примером порогового значения также может служить то критическое значение в общественном мнении, после которого утрачивается взаимопонимание между населением и органом внутренних дел, руководство которого действует без оглядки на такое общественное мнение.

Однако полученный качественный показатель более соответствует привычным оценкам, когда существующей ситуации присваиваются оцен-

ки типа «вполне удовлетворительно», «удовлетворительно», «недостаточно удовлетворительно», «неудовлетворительно».

Качественные показатели могут формироваться и иным образом. Когда количественный показатель попросту отсутствует, значение качественного присваивается непосредственно экспертами (независимыми специалистами).

Например, когда оценивается орган внутренних дел, характеризующий множество частных показателей разной степени важности и направленности, то нередко прибегают к интегральной экспертной оценке органов по принципу ранжирования. Данная ранговая шкала, позволяющая сказать, какой из органов сработал более или менее успешно, не позволяет в то же время сказать, насколько именно один сработал успешнее других. Это характерный пример ранговой (порядковой) шкалы, которая обеспечивает качественную оценку органов внутренних дел на основе их сравнения-сопоставления. В ряде случаев такая оценка оказывается недостаточной. Требуется знать, насколько результат одного органа внутренних дел превышает результат другого. В этом случае следует проводить специальные исследования для перехода от ранговой шкалы как качественной к абсолютной шкале как количественной, для которой это требование уже выполнимо.

На основе изложенного следует иметь в виду, что перевести показатель из количественного в качественный возможно, определив пороговое значение. Однако сделать обратное – перевести качественный в количественный без специальных дополнительных теоретических или практических исследований невозможно. Имеющиеся попытки рассмотрения качественных показателей как количественных ведут к заведомо ложным выводам.

Например, если распределение мест ОВД по результативности их деятельности рассмотреть как собственно результативность и на основе этого судить о том, насколько один орган сработал лучше другого, то ошибка в выводах будет обеспечена, а все основанные на этом управленческие решения окажутся заведомо неверными.

### **2.3.5. Примерная система целей, задач и показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности**

1. *Цель*: снижение уровня преступности среди лиц, ранее привлекавшихся к уголовной ответственности.

*Задачи*:

- снизить уровень тяжких преступлений (убийства, изнасилования и пр.);
- снизить уровень преступлений против собственности (кражи, грабежи, разбои).

*Показатели:*

- количество лиц, стоящих на учете;
- количество проведенных профилактических мероприятий, в том числе в отношении лиц, поставленных под административный надзор, привлеченных к административной ответственности за нарушение правил административного надзора.

2. *Цель:* недопущение экстремистских проявлений и антиобщественной деятельности.

*Задачи:*

- выявление (установление) экстремистских групп, их участников;
- привлечение их участников к административной, уголовной и иной ответственности и т. д.

*Показатели:*

- количество выявленных (установленных) экстремистских проявлений;
- количество выявленных лидеров и организаторов экстремистских групп;
- количество дел в отношении лидеров и организаторов экстремистских проявлений, по которым собрана доказательная база для передачи в суд;
- количество возвращенных судом дел;
- динамика (сравнение с АППГ) всех указанных показателей;
- количество предотвращенных случаев экстремистских проявлений;
- уровень снижения угрозы экстремистских проявлений.

3. *Цель:* снижение уровня преступности среди несовершеннолетних.

*Задачи:*

- сократить влияние на несовершеннолетних со стороны лиц, вовлекающих их в преступную деятельность и правонарушения (а также в пьянство, наркоманию);
- повысить вовлечение несовершеннолетних в общественно полезную деятельность.

*Показатели:*

- количество выявленных лиц, вовлекающих несовершеннолетних в преступную деятельность, и постановка их на учет;
- ограничение и лишение родительских прав лиц, не занимающихся воспитанием своих детей.

Представленная Методика носит незавершенный характер, указывает лишь на определенный подход к выработке целей, задач и показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности. Ее детализация возможна лишь с участием специализированных служб и подразделений органов внутренних дел.

## ГЛАВА III. УПРАВЛЕНИЕ ПО ЦЕЛЯМ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

### 3.1. Роль управления по целям в определении приоритетов и результатов правоохранительной деятельности

По мнению Ю. Пахомова и О. Сидельниковой, теория и практика управления по целям возникли около пятидесяти лет назад как ответ бизнеса на те управленческие проблемы, с которыми после Второй мировой войны столкнулись практически все страны с развитой рыночной экономикой<sup>1</sup>. По мнению П. Друкера, основная задача, которую должна была решить система управления по целям, – повышение маневренности бизнес-организации, а впоследствии – и государственной организации<sup>2</sup>.

В послевоенном мире проблема маневренности бизнеса, с точки зрения Ю. Пахомова, Е. Емельянова и С. Емельяновой, стала одной из ключевых в связи с интенсификацией социальных и технологических изменений, повлекших резкое ускорение рыночной динамики. Компании, действующие участники рынка того времени в большинстве своем сформировались в эпоху стабильной бизнес-среды. Они были эффективны и прибыльны в стабильных условиях, когда единожды построенная и заведенная «машина бизнеса» могла проработать не одно десятилетие<sup>3</sup>.

Но эпоха стабильности завершилась, и бизнес вынужден был столкнуться с таким наследием довоенных времен, как бюрократизация, неповоротливость, неспособность перестраиваться и оперативно реагировать на рыночные изменения. Система управления по целям несла с собой новую философию, новый взгляд на бизнес, новый принцип управления.

Традиционная бизнес-организация довоенного типа – это компания:

<sup>1</sup> МВО: принцип управления бизнес-организациями в быстроменяющейся среде // *Общественные науки и современность*. 2007. № 4. С. 58–66.

<sup>2</sup> *Друкер П.* Управление, нацеленное на результаты. М., 1992. С. 34.

<sup>3</sup> *Пахомов Ю., Емельянов Е., Емельянова С.* Технология СОИ (Системных Организационных Изменений) в развитии коммерческих структур // *Проблемы теории и практики управления*. 2006. № 10. С. 77–92.

- с устойчивой специализацией на определенных товарах или услугах;
- с постоянным кругом клиентов и поставщиков;
- с неизменной структурой;
- с устоявшимися технологиями и способами работы<sup>1</sup>.

Новый подход к бизнесу на первый план выдвигал изменчивое, неповторяющееся содержание в жизни и работе компании. Бизнес начинал осмысливаться как некий путь, как последовательность неповторяющихся, уникальных тактических и стратегических задач, которые компания решает на протяжении всей своей истории.

Задачи такого рода возникали теперь постоянно. Приоритеты, ориентиры, способы работы – все это необходимо было менять в зависимости от изменений рыночной ситуации, а также по мере появления новых технических и технологических возможностей, за скорость освоения и использования которых шла жесткая конкурентная борьба. Такое понимание сути бизнеса в корне меняло и концепцию управления: из «надзорно-наладочного» управление превращалось в искусство делать прогнозы, ставить задачи и обеспечивать их исполнение.

Система управления по целям подразумевала управление движением (компании в целом, подразделения или отдельного сотрудника) к тем бизнес-результатам, которые на данном этапе развития компании имеют для нее первостепенное значение.

Управление по целям – сложный механизм. В общественный (государственный) сектор эта технология пришла из частного сектора.

В ведущих странах сегодня доминирует управление по целям в различных формах: в США это управление и концепция сбалансированной системы измерения результативности, в Японии – целевое развитие персонала компаний на основе системы пожизненного найма, в Западной Европе – методы управления командами и коллективного принятия решений.

Все направления базируются на органичном сочетании программно-целевого подхода и системы коллективной мотивации персонала. Причем в течение последних двадцати лет во всех развитых странах в данный процесс включили разработку общих ценностей, видений будущего и концепций развития.

Д. Кеттл пишет о том, что в общественный (государственный) сектор эта технология пришла из частного сектора<sup>2</sup>. В мире накоплен большой опыт формирования систем управления, ориентированных на результат. В США в начале 60-х годов предпринимались

<sup>1</sup> Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. М., 1974.

<sup>2</sup> Кеттл Д. Глобальная революция в государственном управлении // Там же. С. 112.

попытки более четко соотнести результаты и показатели с расходами в общественном секторе. Эта же идея нашла свое воплощение во второй половине 60-х годов в Швеции в рамках эксперимента по внедрению управления по целям и результатам в сфере исполнительной власти. Основопологающей мыслью было перенесение управления деятельностью из области ресурсов в область результатов.

Вместо детальной спецификации факторов производства в виде различных категорий персонала, площадей, транспортных средств, канцелярских товаров и т. д., требуемых для какой-либо деятельности, следовало для госучреждений указывать четкие цели и ожидаемые результаты. Начальникам этих учреждений предоставлялась более широкая свобода самостоятельно определять состав факторов производства, чтобы наиболее эффективным образом достигать поставленных органами государственной власти целей.

Условием такой децентрализации было увеличение функций проверки и контроля. Опыт показал, что существуют взаимосвязанные проблемы, от решения которых зависит успех проводимых мероприятий. Это, в частности, необходимость разработки систем и приемов для работы с анализами результатов и замерами эффективности. Не менее важна и готовность государственных органов предоставить начальникам учреждений большую самостоятельность.

По мнению известных финских авторов, в целом управление по результатам означает:

- обязательную постановку целей и задач;
- понимание ожидаемого результата;
- учет полученных результатов при исполнении намеченного и при дальнейшем планировании<sup>1</sup>.

Управление организациями в традиционной «машинной» парадигме можно было бы назвать управлением по отклонениям, поскольку управляющее вмешательство требуется здесь лишь в том случае, когда в работе какого-либо подразделения или сотрудника обнаружено отклонение – от установленных норм производительности, от принятых способов работы и т. д.

Г. Бухарт говорит о том, что управление по отклонениям обеспечивает исправную работу всех звеньев функциональной структуры организации, не обеспечивая при этом ни адекватного реагирования на внешнюю ситуацию, ни адекватных изменений в самой функциональной структуре<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Санталайнен Т., Воутилайнен Э., Поренне П. и др. Управление по результатам. М., 1993. С. 56.

<sup>2</sup> Бухарт Г. Ретроспективный анализ производительности в государственном секторе // Эффективность государственного управления / под ред. С. Батчикова и С. Глазьева. М., 1998. С. 72.

За последние полвека управление по целям доказало свою эффективность и получило широкое распространение во всем мире. Однако если на уровне теории и идеологии управление по результатам и управление по отклонениям резко противопоставлялись, то в реальной практике управления оба подхода оказались необходимыми и взаимодополняющими. Любой организации, в том числе правоохранительной, присущи не только процессы изменения, но и «защитные» механизмы. Смысл управленческой революции последних лет заключался, таким образом, не в смене типа управления организациями, а в формировании дополнительного типа и дополнительного контура управления. Управление по результатам, будучи эволюционно более поздним приобретением, не замещает систему управления по отклонениям, а как бы «надстраивается» над ней.

По своей природе и предназначению управление по целям является основным инструментом стратегического управления, который позволяет ежегодно или с иной периодичностью производить мобилизацию и переориентацию всей организации на задачи, адекватные текущей ситуации, текущим социально-экономическим возможностям. Соответственно, задача постановки управления по результатам в значительной степени совпадает с задачей постановки системы стратегического управления. Различие состоит лишь в том, что, помимо управления по целям, в систему стратегического управления входит такой компонент, как долгосрочное стратегическое планирование.

Сегодня многими аналитиками подчеркивается, что внедрение управления по целям выполняет функцию не только начала, но и основного рычага постановки менеджмента в деловых и государственных организациях как такового<sup>1</sup>. Реально работающая система управления, реальная управляемость организации – это не просто процедурная схема или управленческий принцип. Не менее важно и наличие у руководителей конкретных управленческих навыков, зачастую востребованных и значимых для решения самых разных задач управления и в рамках самых разных управленческих парадигм.

Между тем следует обратить внимание на те трудности, препятствия, которые возникают при внедрении управления по целям.

1. У управленцев отсутствуют ясные стратегические цели и достаточная воля для мобилизации себя и менеджеров организации на их достижение.
2. В организации не налажено относительно «безаварийное» протекание жизненно важных процессов рутинного функционирования. Наличие постоянных «авралов» в текущем функционировании.

---

<sup>1</sup> Де Бройн Х. Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М., 2005.

нии делает постановку большого объема новых задач не только затруднительной психологически, но и опасной для существования самой организации.

3. Неготовность руководителей делегировать ответственность за решение поставленных задач, а также неготовность их подчиненных принимать эту ответственность.
4. Неготовность руководителей к кадровым перестановкам.
5. Отсутствие в организации достаточной информационной открытости и прозрачности.
6. Отсутствие четкой связи между результатами и поощрением.
7. Недостаточный для мотивации персонала размер вознаграждения.
8. Нереалистичность задач, их несоответствие возможностям и ресурсам организации.
9. Неспособность руководителей перейти от авторитарного способа постановки задач подчиненному к согласованию с ним задач, необходимых ресурсов и сроков.
10. Неспособность менеджеров осуществлять систематический контроль выполнения плановых заданий их подчиненными.
11. Неготовность руководителя обеспечивать необходимые ресурсы, например добиваться хорошей работы смежных служб, которые влияют на результаты работы исполнителя, лишеного каких-либо рычагов влияния на эти службы.
12. Ошибки декомпозиции: неполное либо искаженное отражение задач вышестоящего руководителя в заданиях его подчиненных.
13. Ошибки при определении ресурсов и полномочий, необходимых для выполнения задачи.
14. Неразличение участниками управления по результатам задач текущего функционирования и задач проектного типа.

В связи с этим переход на управление по целям предъявляет соответствующие требования к кадрам, т. е. нужна существенная их переподготовка. В настоящее время, учитывая специфику предмета и достижения компьютерных и информационных технологий, все большая роль в этом отводится активным методам обучения, прежде всего имитационным деловым играм.

М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури справедливо отмечают, что в современном понимании управление состоит из пяти блоков: разработки стратегии, планирования, оперативного управления, контроля и развития<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. М., 1998. С. 324–331.

При этом важнейшая цель заключается в *разработке стратегии* для организации, на базе которой и происходит долгосрочное и эффективное развитие управления производством и персоналом. Она подсказывает персоналу, как перейти от нынешнего положения к тому, что требуют миссия, ценности и организационная идея. Разработка стратегии включает SWOT-анализ, выдвижение основных путей решения проблем предприятия, рассмотрение миссии и главных ценностей предприятия, определение стратегических целей.

При анализе исходного положения руководители должны суметь сделать выводы для будущего, учитывая совместное воздействие разных факторов внутри предприятия и в его окружении. Наиболее просто и эффективно это делается с помощью четырехпольного *SWOT-анализа* (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – сильные стороны, слабости, возможности, угрозы). Он позволяет одновременно сосредоточить внимание на настоящей ситуации и на том, каким может быть будущее предприятия. При обучении кадров такой анализ реализуется в форме *групповой работы*. Ее цель – превращение индивидуальных взглядов на объект в общие согласованные. Идея групповой работы заключается не только в выявлении и анализе проблем, но и в нахождении их решения.

Для того чтобы успешно приспосабливаться к условиям быстро изменяющейся ситуации, предприятие должно иметь ясное видение будущего, четко определенную миссию, ценности, которые соответствуют коренным, долгосрочным интересам клиентов и других важнейших для него контактных групп, а также разработанную на этой основе *стратегию*. Стратегия предприятия является мостом, по которому персонал может перейти от понимания долгосрочных концептуальных целей к практическим действиям.

Как правило, для организации разрабатывается несколько *сценариев* развития. Сценарий как метод видения будущего представляет собой серию последовательных событий. С их помощью показывается, как желаемое или угрожающее состояние будущего развивается шаг за шагом из нынешнего. Но мало указать путь, необходимо обучить персонал правильно его проходить. Этому способствуют специальные программы обучения для высшего и среднего звеньев менеджеров. Все большую популярность в этом плане завоевывают деловые игры. Сегодня они базируются в основном на компьютерных моделях, отражающих реальные закономерности развития и взаимозависимость между управленческими и производственными решениями организации.

Чтобы выявить тенденции и спрогнозировать как положительные, так и отрицательные варианты развития, заранее внести коррективы в соответствующие процессы, необходимо целостное представление о складывающейся ситуации, увязанное со стратегическими целями и направлениями развития организации.

Руководству, наряду со стремлением улучшить управление процессом, необходимо понимать факторы, влияющие на прибыли и затраты, и возможности их использования. Однако в реальности непросто оценить, в правильном ли направлении идет развитие и насколько организация приблизилась к намеченным целям. Фактические данные о результатах деятельности и плановые показатели рассеяны по многочисленным базам данных, отчетам и электронным таблицам подразделений и отделов – нет целостного и наглядного представления о текущем положении дел.

Нередки случаи, когда цели одних подразделений «ортогональны» задачам других, а то и идут вразрез со стратегией организации. Возможны и чисто технологические проблемы. Процессы подготовки и корректировки планов длятся по нескольку недель, так как всякое изменение требует пересчета бюджета, а нестандартный запрос невозможно обработать без постановки мини-задачи и прикладного программирования.

Поиск выхода из этого положения привел к простой, на первый взгляд, идее: система показателей, на основе которых принимаются решения, должна быть иерархической и сбалансированной. Иначе говоря, требуется замкнутый цикл управления с обратной связью.

В модели выделяются четыре основных процесса, составляющие единый цикл управления результативностью организации:

- определение (формулирование) стратегии;
- планирование (согласование целей, показателей и метрик по всем уровням);
- мониторинг, измерение и всесторонний анализ результатов;
- оптимизация, корректировка стратегии и выдача управляющих воздействий.

При построении модели выявляются и описываются связи и зависимости между ключевыми показателями. После того как они согласованы, моделируются различные сценарии развития, оцениваются факторы риска и задаются метрики и целевые значения показателей. Модели позволяют быстро анализировать варианты развития организаций<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Лютеис Ф. Организационное поведение. М., 1999. С. 121.

Затем наступает этап составления и согласования планов. Его задача – распространить стратегию на более низкие иерархические уровни организации. Основными методами контроля исполнения планов являются мониторинг, измерение и анализ фактических значений показателей. Источники данных – корпоративные (учетные) системы управления ресурсами, взаимоотношения с клиентами, цепочками поставок и т. д. Фактические данные о ходе работ накапливаются в системе. Следует отметить, что информационная среда мониторинга может характеризоваться разнородностью, несогласованием и фрагментарностью источников, поэтому особое значение приобретает интеграция и обеспечение качества данных. Сопоставление целевых и фактических значений показателей позволяет обнаружить отклонения от планов и выдать соответствующие сигналы-предупреждения, на основе которых могут быть установлены причины отклонений, а для этого может потребоваться привлечение методов и инструментов традиционного анализа.

Приходит время, когда нужно привести в соответствие цели, планы, реальные возможности, внутренние и внешние ограничения бизнеса и скорректировать стратегию и планы (этот этап не завершает цикл, а замыкает очередной его виток). Для оценки деятельности организации применяются соответствующие аналитические методики (алгоритмы и процедуры), рассчитывающие показатели по накопленным данным и сохраняющие полученные результаты.

Таким образом, при разработке стратегии требуются программные средства, с помощью которых руководители могли бы составлять стратегические карты, задавать ключевые показатели и метрики для измерения результативности и эффективности организации, а также обсуждать формализованное представление стратегии с планировщиками, финансистами и специалистами других подразделений.

В процессе планирования необходимы программные средства управления проектами и планами, с помощью которых руководители подразделений могли бы детализировать стратегические цели, разрабатывать варианты оперативных планов и программ, определять бюджеты и распределять ресурсы. Здесь нужны средства коллективной работы для создания, сбора и консолидации плановых показателей по финансовым и другим аспектам деятельности, средства подготовки отчетности, механизмы обработки организационных правил, допущений и предположений, прогнозирования и моделирования процессов.

Таким образом, внедрение методологии, а также процедур управления по результатам, в том числе и в государственном секторе, может способствовать повышению эффективности и продуктивности.

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что управление по целям представляет собой достаточно сложное явление. Основные методологические трудности возникают, когда требуется определить, что такое результат. Значительные сложности данная проблема приобретает применительно к правоохранительной деятельности вообще и деятельности органов внутренних дел в частности.

Так, в зарубежных источниках отмечается, что оценка эффективности государственного сектора в целом (public administration), включая полицию, исторически развивалась в рамках трех подходов: традиционной механистической теории, теории человеческих ресурсов и системной теории организаций.

Традиционная механистическая теория организаций предполагала использование устоявшейся и закрытой модели достижения неизменных целей с помощью известных и заранее установленных средств. Но здесь можно задать вопрос: чьих и каких целей требуется достичь? Однако как только будет получен ответ, средства достижения можно соотносить с целями и изменениями. Таким образом, задачей государственной организации становится достижение этой цели с помощью имеющихся средств и улучшение данного соотношения. Ситуация становится более благоприятной, если с помощью имеющихся средств обеспечивается более высокий уровень производительности, или если те же результаты деятельности достигаются при меньшем объеме ресурсов, или если наблюдается комбинация того и другого в определенном соотношении. Традиционная механистическая теория определяется принципами, соответствующими системе достижения цели, которая совпадает с аксиомой эффективности.

Теория человеческих ресурсов предполагала, что механистический, «машиноподобный» взгляд на государственную организацию неприменим к человеческому аспекту организации. В этой парадигме организации поведенческие аспекты добавлялись к концепции чисто механистической эффективности. Мотивационные аспекты как выражение поведенческих и установочных компонентов организации, достигающей стоящей перед ней цели, становятся настолько важными, что включаются в концепцию и практическое использование критериев, которые указывают на успешность функционирования организации, т. е. ее эффективность. Элементами описания эффективности государственной организации становятся, в частности, такие критерии оценки, как удовлетворение служащих, текучесть кадров, моральное состояние коллектива, количество прогулов и преданность общему делу.

Но оба подхода рассматривали государственную организацию как достаточно закрытую систему. Между тем, как правило, государственные организации, включая полицию, – системы открытые. Вследствие взаимодействия с окружающей средой цели и средства подвергаются изменению. Внешние и внутренние факторы делают организационную систему подвижной. Изменяющиеся ситуации требуют новых стратегий.

С точки зрения системной теории, если государственная организация стремится быть эффективной, ее должны отличать высокая результативность, конструктивные поведенческие установки персонала и способность приспосабливаться к изменениям в ситуации. Системная теория также предусматривает достижение целей и положительных установок, но при этом организация должна быть гибкой и способной контролировать внешнее окружение, чтобы гарантировать достаточный уровень средств. Системно ориентированный показатель становится многомерным, отличаясь от одномерного показателя механистической традиционной организации.

С этой точки зрения повышение эффективности функционирования организации – одна из важнейших задач управления. Первостепенное значение, по мнению специалистов, приобретает всесторонняя оценка результативности работы любой государственной организации, коллектива (подразделения) и каждого сотрудника в отдельности, которая должна быть объективной, понятной, иметь комплексный характер, включать правовые, социальные, психологические и иные аспекты служебной деятельности сотрудника.

Вопросу эффективности управления посвящено много работ зарубежных ученых, в которых авторы по-разному трактуют понятие эффективности. Так, американский ученый С. Оптнер определяет эффективность как степень фактического достижения результата<sup>1</sup>. Но несмотря на появление в определении этого элемента (степень достижения), все же неясно, ради чего производятся какие-то действия и по отношению к чему определяется степень достижения. Этот пробел устраняется исследователями, которые под эффективностью понимают степень достижения целей, ставящихся системой.

Все вышеперечисленные мнения во многом свидетельствуют о предпочтительности рассмотрения данного вопроса с точки зрения позиции целевого понимания эффективности, базирующегося на оценке различных аспектов деятельности системы управления. Суть ее, по всей видимости, состоит в том, что результаты управлен-

---

<sup>1</sup> Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем. М., 1969. С. 67.

ческой деятельности должны оцениваться по тому, как она выполняет поставленные системой задачи, т. е. наиболее эффективной будет система, обеспечивающая наивысшую степень достижения целей.

Совершенно очевидно, что данная точка зрения является базовой, определяющей все дальнейшие исследования проблемы эффективности государственного управления. Вместе с тем с учетом новых реалий в системе государственного управления она требует своего расширения в рамках вышеобозначенной системно ориентированной теории организации.

Так, ряд ученых, характеризуя указанные вопросы, говорят о том, что эффект представляет собой сумму (сложение) двух моментов:

- разницы между результатами и затратами, свидетельствующей о положительном сальдо, т. е. о пользе, принесенной человеческими усилиями;
- способности этой разницы удовлетворять реальные жизненные потребности общества, людей.

При этом подчеркивается, что нет эффекта от деятельности, если вследствие нее нет прироста материальной и духовной продукции, улучшения социальных условий жизни. Но нет его и тогда, когда прирост имеется, однако он «пустой», т. е. не используется для нужд людей, решения их проблем (например, валяется где-то на полках, складах или в архивах, существует бесцельно и бессмысленно). Таким образом, не всякий результат деятельности может называться эффектом.

В этой плоскости, по мнению зарубежных исследователей, заложено различие понятий эффективности и производительности.

Производительность указывает, скорее, на количественные аспекты любой деятельности, в том числе управленческой, тогда как понятие эффективности больше указывает на качественную сторону деятельности, на востребованность и полезность ее результатов.

В этом смысле следует подчеркнуть, что в самых ранних зарубежных работах в области эффективности начала XX в. качественные аспекты результатов деятельности не учитывались. Но это происходило не потому, что аналитики игнорировали саму идею качества, а потому, что у них просто не было технических средств его измерения.

Известные американские ученые Д. Брэдфорд, Р. Малы и У. Оатсом обратились к анализу роста издержек в государственном секторе, рассматривая затраты ресурсов и результаты. Они сосредоточили внимание на объеме выпуска. Поэтому потребовалось четко разграничивать фактически предоставленные услуги и характеристики услуг, имеющих первостепенное значение для граждан-потребителей.

Тем самым они определили несколько различных векторов. *Вектор затрат* отражал различные виды и сочетания показателей труда, капитала и т. п. Эти показатели составляли значения переменных производственной функции.

*Вектор выпуска* отражал фактически произведенные товары и услуги. Но поскольку назначение государственного учреждения этим не исчерпывается, полученный прямой результат (выпуск) приводит к определенным последствиям (речь идет о степени безопасности, о бесперебойности работы транспортных магистралей и т. п.).

Отмечается, что граждан интересует именно *вектор последствий*, определяемый не только непосредственным выпуском, но и вектором внешних условий, характеризующим условия жизни населения конкретного региона или муниципального образования, которые сказываются на показателе последствий.

Вместе с тем отмечается, что вопрос о видах эффектов государственного управления остается все еще наименее разработанным в теории государственного управления и на практике.

Более того, вопрос об эффектах управления представляет собой вопрос жизненно-практический, непосредственно связанный с реальными результатами государственного управления. Важно видеть, что дает управленческая деятельность, к чему она ведет, какие от нее происходят перемены в жизни людей и конкретно управляемых объектов, что означают эти перемены в кратковременной и исторической перспективе и на что можно надеяться в будущем. Все указанное в равной мере имеет отношение и к управлению полицейскими силами.

С этой точки зрения эффекты (результаты) государственного управления классифицируются по следующим формальным основаниям: внешние прямого действия, внешние косвенного действия, внутренние прямого действия (см. таблицу 2).

В современной зарубежной литературе существует достаточно много подходов и к классификации видов эффективности государственного аппарата. Так, с точки зрения ряда ученых, следует различать производственную, экономическую и социальную эффективность.

Различные государственные органы и органы местного самоуправления управляют многообразными видами объектов. Многие из них являются управляющими параметрами для целого ряда государственных предприятий, учреждений и организаций. Естественно, что эффект управления в каждом из них своеобразен.

<b>ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>ВНУТРЕННИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ)</b> – повышение квалификации персонала, снижение текучести кадров, снижение конфликтности между руководителями и исполнителями, оптимизация морально-психологического климата в подразделениях, внедрение новых технологий в организации и т. д.	<b>ВНЕШНИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ)</b> – разработанные и реализованные программы, проведенные мероприятия, построенные сооружения и т. д.
	<b>ВНЕШНИЕ РЕЗУЛЬТАТЫ (КОСВЕННОГО ДЕЙСТВИЯ)</b> – улучшение качества жизни населения, улучшение инвестиционного климата на территории оперативного обслуживания, улучшение социально-психологического самочувствия населения и т. д.

Так, *производственный эффект* возникает тогда, когда тот или иной управляемый объект призван производить строго определенную продукцию или оказывать такую же четко обозначенную услугу (в нашем случае – правоохранительного характера). Такой эффект управления (выражаемый в результатах деятельности управляемых объектов) заключается в соотношении результатов, полученных на выходе продукта (услуги) из стадии производства, и затрат на его изготовление (осуществление). Он связан, как правило, с внутренней (в рамках данного управляемого объекта) организацией труда, имеет технологический характер и измеряется по нормативно-стоимостно-затратным показателям.

В то же время существует и *экономический эффект*, поскольку недостаточно произвести продукт (подготовить услугу), его необходимо ввести в стадию обращения (распределения и обмена) и реализовать. Этот эффект имеет более глубокий и многогранный смысл, чем производственный. Он свидетельствует о встрече продукта (услуги) и потребности на него, о соотношении в обществе предложения и спроса на тот или иной продукт (услугу) и фиксирует для производителя все стадии воспроизводственного процесса. Получение экономического эффекта является основной целью всех производителей в рыночной экономике, и вполне логично, что на это направлены усилия соответствующих субъектов управления, в том числе и государственного управления.

Вместе с тем, признавая большое значение экономического эффекта для анализа и оценки эффектов управления во многих управляемых объектах и управляющих подсистемах, необходимо и знание того,

как ведет себя продукт (услуга) в стадии потребления и какую приносит пользу людям, обществу.

К этому ведет третий вид эффекта управления – *социальный эффект*. Речь идет о совокупном и общем положительном результате, который получает общество как в процессе производства того или иного продукта (услуги) или выполнения определенного рода работы, так и при потреблении соответствующих материальных, социальных и духовных ценностей. Другими словами, социальный эффект получается в течение и в итоге всего жизненного цикла изделия, идеи, организационной формы, социальной нормы и т. д. Социальный эффект показывает актуальность, рациональность и эффективность любого труда, в том числе и затрачиваемого в стадии потребления. Объем социального эффекта характеризует рациональность общественных структур и регуляторов. Социальный эффект возможен лишь вследствие рациональной организации субъектов управления, прежде всего органов государственной власти, оптимального функционирования управляемых объектов, правильного согласования их активности с закономерностями, потребностями и интересами общества. Сегодня, с точки зрения большинства зарубежных исследователей, все совершаемое в государственном управлении должно измеряться и оцениваться главным образом по социальным эффектам управления.

При этом многие зарубежные исследователи настаивают на том, что оценка эффективности государственного управления должна осуществляться комплексно, комбинированным образом, а именно:

- *техническая эффективность* выражает соотношение между результатами и затратами, при котором за единицу полезного результата принимается объем выполненной физической работы (как аппаратом управления, так и организацией в целом);
- *экономическая эффективность* выражает соотношение между затратами и результатами, при котором за единицу конечного результата принимаются данные о косвенных (вторичных) результатах и эффекте;
- *социальная эффективность* выражает меру удовлетворенности субъекта предлагаемыми услугами. Именно этот метод позволяет лучше интерпретировать данные.

Таким образом, как видим, эффекты государственного управления могут оцениваться по-разному. В современной западной управленческой литературе это в основном осуществляется с помощью таких понятий, как «усилия», «работа» или «результат».

Усилия относятся к тому, что считается затратами (т. е. трудозатратами), измеряемыми, например, в человеко-часах. Работа считается ре-

зультатом приложения усилий, она относится к деятельности, выполняемой в течение определенного количества человеко-часов. Эти показатели, характеризующие *выпуск*, говорят об объеме проделанной работы, но не говорят, насколько эффективно она была выполнена (т. е. о качестве), соответствует ли конкретная проделанная работа желаемым целям.

Поэтому активно используется и понятие «результат». Измерение результата усилий или работы указывает на эффект этого усилия или работы при выполнении стоящей задачи. К. Ридли и Г. Саймон построили систематическую цепочку, которая имеет следующую форму: *затраты – усилия – работа – результаты*.

Терминология, связанная с эффективностью государственного управления, претерпела изменения. В современной терминологии, ориентированной на системный подход, цепочка принимает вид: *затраты – работа – выпуск – конечные результаты*.

При этом многие зарубежные авторы справедливо отмечают, что если речь идет о полицейском управлении, то неизбежно возникают трудности в оценке эффективности работы полиции с точки зрения именно *результатов*. Это вынуждает обращаться к оценке собственно управленческих методов и подходов. Когда же вопрос касается работы коммунальных служб, то основным методом измерения следует считать метод учета издержек, позволяющий вычислять соотношение между работой и связанными с ней издержками и получать удельные издержки, которые и служат неким показателем эффективности работы.

Между тем следует заметить, что многие зарубежные исследователи основное внимание при анализе эффективности склонны уделять уровню государственной организации, а также взаимосвязи результативности – эффективности. Но конечным критерием все равно служит *результат* деятельности государственной организации. Все другие показатели рассматриваются в контексте полученных результатов.

То есть можно утверждать, что существуют две крайности в подходах к эффективности органов государственного управления:

- когда акцент делается на анализ уровня учреждения (следовательно, соотношение затраты – выпуск), а итоги деятельности как бы остаются в тени;
- когда все внимание направлено на результаты деятельности учреждения практически без учета вопроса об эффективности.

Таким образом, можно сосредоточить внимание на процессе затраты – выпуск в контексте полученного эффекта и результатов (подход с позиций выпуска). Но можно в центр рассмотрения поставить полученные результаты, при этом не слишком вникая в вопрос объема продукции (услуг), выпускаемой организацией, и способов, которыми она была получена (подход с позиций эффекта).

Но оба подхода подчеркивают большое значение четкого описания *затрат*. Однако оценивать эффективность путем измерения только уровня затрат – в высшей степени примитивный метод, по определению не учитывающий собственно эффективности.

Поэтому перенос внимания на *объем выполненной работы* является шагом вперед, поскольку именно так можно учесть интересы граждан, потребителей и налогоплательщиков.

В то же время следует заметить, что, так или иначе, практически все определения эффективности в зарубежной литературе фиксируют несколько ее компонентов:

- цель (степень ее достижения);
- затраты средств для достижения цели;
- конечный результат каких-либо действий.

Следовательно, эффективность схематично представляется следующим образом: *цель – средства – результат*.

Цель – то, чего необходимо достичь, средства – при помощи чего достигается цель, результат – определяет эффективность деятельности (достижения цели). Цель – главное исходное понятие, характеризующее направленность деятельности полиции. В ней заложен будущий результат ее деятельности, а через него – уровень удовлетворения потребностей населения в правоохранительной сфере, вызвавшей постановку данной цели. Следовательно, именно цель управления служит ориентиром эффективного функционирования полицейской системы. А это, в свою очередь, напрямую зависит от тех целей, которые ставит государство в сфере борьбы с преступностью перед полицией.

Следует заметить в связи с этим, что споры, которые велись еще в начале XX столетия в развитых западных странах, во многом были посвящены нормам эффективности государственных организаций. Подход к вопросу с точки зрения эффективности уже тогда соответствовал позиции специалистов, стремящихся улучшить систему управления и служащих *общественным интересам*. В частности, указывалось, что основное предназначение государственного органа управления состоит не в том, чтобы время от времени организовывать выборы, пересматривать форму и порядок получения государственных бумаг или увольнять начальников служб, а в том, чтобы обеспечивать высокий уровень безопасности, здравоохранения, образования, удобство и благополучие населения.

Поскольку же регион, город представляет собой не что иное, как источник благосостояния его жителей, важно найти единицы измерения и стандарты проведения работ, которые позволяли бы осуществлять четкую оценку эффективности различных государственных

служб в плане предоставления услуг, в том числе правоохранительных, полученных при этом результатов и связанных с этим издержек.

Несмотря на то что речь так или иначе идет о затратах (издержках), выпуске (выполненном объеме работ) и полученных итогах (результатах), основное внимание сосредоточено на цикле затраты – выпуск: нормы организации, методы управления, технические условия, выполненная работа, единицы затрат и потребности, которые необходимо удовлетворить.

Всему этому соответствуют и предложения по повышению и развитию стандартных норм эффективности для органов управления. Но в данном случае имеет место определенное противоречие между широко понимаемой эффективностью и ограниченностью привязки к данному государственному учреждению (организации), где осуществляется практическое воплощение этой эффективности. Справиться с этим противоречием, по мнению зарубежных ученых, можно лишь привязывая эффективность государственных организаций, включая полицию, к основной цели граждан – общественному благосостоянию, выражающемуся, в частности, в надежной защите их свобод, законных прав и интересов.

Отсюда столь острая потребность в разработке методов и норм, с помощью которых можно было бы измерять *результаты* деятельности органа управления так, чтобы получаемая информация была абсолютно точна и в высшей степени конструктивна. Но это один аспект эффективности, который не приводит к объективной оценке, поскольку он может быть получен при различных комбинациях материальных, трудовых затрат и усилий.

Целеполагание в государственном управлении – сложный процесс, включающий не только формирование целей, но и их проверку, корректировку, согласование, прогнозирование. Завершающее звено целеполагания – программирование деятельности по достижению целей.

Формирование дерева целей происходит по принципу «от общего к частному». На вершине находится главная цель. Она расчленяется на отдельные составляющие – промежуточные цели (цели-задачи, цели-средства), от реализации которых зависит ее достижение.

Особое значение выработка целей приобретает применительно к проблеме ежегодной подготовки федеральными органами исполнительной власти докладов о результатах и основных направлениях своей деятельности. Так, в соответствии с положениями Методических рекомендаций по подготовке Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования от 22 июня 2004 г. в первом разделе Доклада должна быть представлена структура целей и задач (далее – программно-целевая структура), дающая ясное

представление об основных значимых для общества целях деятельности субъекта бюджетного планирования, направлениях и механизмах реализации этих целей. Основными уровнями программно-целевой структуры при этом являются цели субъекта бюджетного планирования, тактические задачи и цели бюджетных программ.

Так, например, в Методических рекомендациях по составлению ДРОНДов приводится примерный перечень стратегических целей страны. К ним отнесены следующие.

1. Повышение уровня и качества жизни населения.
  - 1.1. Повышение материального уровня жизни населения.
    - 1.1.1. Повышение реальных доходов населения.
    - 1.1.2. Сокращение числа граждан с доходами ниже прожиточного минимума.
    - 1.1.3. Повышение обеспеченности населения жильем.
    - 1.1.4. Повышение доступности населению качественных потребительских товаров и услуг текущего пользования.
    - 1.1.5. Повышение обеспеченности населения услугами социальной инфраструктуры.
    - 1.1.6. Повышение обеспеченности населения надежными банковскими, страховыми, пенсионными и иными накоплениями.
  - 1.2. Повышение уровня здоровья и безопасности условий жизни населения.
    - 1.2.1. Повышение безопасности от насильственных действий (преступности).
    - 1.2.2. Повышение экологической безопасности.
    - 1.2.3. Повышение технологической безопасности населения.
    - 1.2.4. Улучшение условий труда.
    - 1.2.5. Повышение качества медицинского обслуживания населения.
  - 1.3. Повышение уровня удовлетворения социальных и духовных потребностей.
    - 1.3.1. Обеспечение потребности в творческом труде.
    - 1.3.2. Обеспечение потребности в услугах культуры и духовное развитие.
    - 1.3.3. Обеспечение потребности в образовании.
    - 1.3.4. Обеспечение потребности в информации.
    - 1.3.5. Обеспечение потребности в досуге (спорт и общение и др.).
  - 1.4. Обеспечение занятости населения.
    - 1.4.1. Обеспечение занятости трудоспособного населения.
  - 1.5. Обеспечение прав и свобод граждан.
    - 1.5.1. Обеспечение политических свобод граждан.
    - 1.5.2. Обеспечение экономических свобод граждан.
    - 1.5.3. Развитие институтов гражданского общества.

2. Обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста.

2.1. Повышение качества (увеличение доли внутренних факторов) экономического роста.

2.1.1. Рост потребления домашних хозяйств.

2.1.2. Рост валового накопления.

2.2. Развитие свободных и конкурентных рынков.

2.2.1. Обеспечение субъектам рынка равноправного доступа к потребителям и ресурсам.

2.2.2. Сокращение доли монопольных секторов в экономике.

2.2.3. Сокращение доли не- и внеправовых способов регулирования деятельности субъектов рынка.

2.2.4. Сокращение возможностей административного регулирования деятельности субъектов рынка.

2.2.5. Защита контрактов.

2.2.6. Обеспечение гарантий частной собственности.

2.2.7. Обеспечение полной конвертируемости рубля.

2.3. Обеспечение макроэкономической стабильности.

2.3.1. Снижение уровня инфляции.

2.3.2. Обеспечение устойчивости и прогнозируемости курса рубля.

2.3.3. Обеспечение снижения и стабильности процентных ставок.

2.4. Рост производства товаров и услуг существующими субъектами экономики.

2.4.1. Рост производительности труда.

2.4.2. Снижение ресурсоемкости ВВП.

2.5. Улучшение инвестиционного климата и создание новых производительных субъектов экономики.

2.5.1. Рост количества новых эффективных субъектов экономики.

2.5.2. Рост совокупной стоимости отечественного бизнеса.

2.5.3. Рост прямых иностранных инвестиций.

2.5.4. Повышение конкурентоспособности налоговой системы.

2.6. Повышение конкурентоспособности российского бизнеса.

2.6.1. Повышение внешней конкурентоспособности российских предприятий.

2.6.2. Повышение внутренней конкурентоспособности российских предприятий.

2.6.3. Повышение доли инновационной составляющей в товарах и услугах.

2.6.4. Повышение культуры предпринимательства, деловой этики и ценностей.

2.6.5. Развитие практики применения современных технологий менеджмента.

3. Создание потенциала для будущего развития.
  - 3.1. Развитие научного потенциала.
    - 3.1.1. Развитие фундаментальных исследований.
    - 3.1.2. Развитие НИОКР.
  - 3.2. Развитие потенциала инфраструктуры.
    - 3.2.1. Развитие потенциала транспортной инфраструктуры.
    - 3.2.2. Развитие потенциала торговой инфраструктуры.
    - 3.2.3. Развитие потенциала энергетической инфраструктуры.
    - 3.2.4. Развитие потенциала финансовой инфраструктуры.
    - 3.2.5. Развитие потенциала телекоммуникационной инфраструктуры.
  - 3.3. Воспроизводство и развитие трудового потенциала.
    - 3.3.1. Рост численности трудоспособного населения.
    - 3.3.2. Снижение среднего возраста трудоспособного населения.
    - 3.3.3. Повышение профессиональной подготовленности кадров.
    - 3.3.4. Снижение уровня молодежной безработицы.
  - 3.4. Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов.
    - 3.4.1. Повышение объема разведанных запасов полезных ископаемых.
    - 3.4.2. Повышение объема восстановления воспроизводимых природных ресурсов.
  - 3.5. Развитие потенциала государственного управления (модернизация государства).
    - 3.5.1. Снижение государственной нагрузки на экономику.
    - 3.5.2. Снижение затрат на государственное управление.
    - 3.5.3. Снижение уровня коррупции.
    - 3.5.4. Повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти.
  - 3.6. Укрепление международных позиций России.
    - 3.6.1. Интеграция на пространстве СНГ.
    - 3.6.2. Защита интересов российских компаний за рубежом.
    - 3.6.3. Защита прав соотечественников за рубежом.
4. Повышение уровня национальной безопасности.
  - 4.1. Снижение рисков и возможного ущерба от внешних угроз.
    - 4.1.1. Обеспечение адекватного качества вооружений.
    - 4.1.2. Обеспечение потребностей вооруженных сил в личном составе.
    - 4.1.3. Повышение мобилизационной готовности экономики.
    - 4.1.4. Сокращение зависимости от импорта стратегически важных товаров.
    - 4.1.5. Повышение эффективности дипломатии.
  - 4.2. Снижение угрозы и возможного ущерба от террористических угроз.
    - 4.2.1. Повышение эффективности деятельности специальных служб.

4.2.2. Развитие международного антитеррористического сотрудничества.

4.3. Снижение угрозы и возможного ущерба природных и техногенных катастроф.

4.3.1. Повышение эффективности спасательных служб.

4.3.2. Повышение качества прогнозов природных и техногенных катастроф.

4.3.3. Обеспечение достаточности материальных резервов.

К сожалению, Примерный перечень не содержит достаточно отчетливых формулировок стратегических целей для системы органов внутренних дел. Попытки же формулировок стратегических целей и соответствующих им тактических задач в перечне аналитических программ, по нашему мнению, оказались недостаточно эффективными, поскольку как цели, так и задачи зачастую отличаются чрезмерной расплывчатостью и неконкретностью<sup>1</sup>.

При этом следует помнить, что формулировка цели должна быть краткой и ясной и не должна содержать:

- специальных терминов, затрудняющих ее понимание лицами, не обладающими профессиональными знаниями в сфере деятельности, связанной с реализацией данной цели;
- терминов, понятий и выражений, которые допускают произвольное или неоднозначное толкование;
- указаний на иные цели, задачи, эффекты или результаты, которые являются следствиями достижения самой стратегической цели;
- описания путей, средств и методов достижения цели.

Правильно сформулированная система целей должна отражать набор актуальных потребностей общества и не должна зависеть от средств их достижения. Такой подход к построению целей предполагает высокую степень свободы в выборе возможных способов и средств их достижения (т. е. подразумевает множественность способов достижения каждой цели). Выбор конкретных путей, средств и методов достижения целей осуществляется на последующих стадиях планирования деятельности субъекта бюджетного планирования – при формировании тактических задач и подготовке бюджетных целевых программ.

Основным принципом формирования тактических задач является конкретизация отдельных направлений достижения цели, в рамках которых предусматривается получение количественно измеримых общественно значимых результатов в течение определенного периода времени или к определенному сроку. Достижение цели может быть обеспе-

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А. Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8–9.

чено решением различных, иногда альтернативных, тактических задач. Деятельность субъекта бюджетного планирования по решению тактических задач является необходимой только в силу ее ориентации на получение результатов, непосредственно связанных с достижением сформулированных целей (подцелей). Следует избегать постановки задач, направленных на обеспечение деятельности самого субъекта бюджетного планирования.

Сроки решения каждой из тактических задач или период времени, за который планируется получение соответствующих общественно значимых результатов, не должны превышать срок достижения цели. Для целей, соответствующих основным функциям государства, выполняемым на постоянной основе, тактические задачи, как правило, должны предусматривать достижение определенных целевых значений показателей на срок до 3 лет, по истечении которого будет производиться анализ достигнутых результатов и установление целевых значений на следующий период.

Совокупность тактических задач (как правило, от 3 до 7 для каждой цели) должна охватывать все направления деятельности субъекта бюджетного планирования по достижению соответствующей стратегической цели. Выделение тактических задач должно производиться с учетом необходимости обеспечения подотчетности и ответственности за их реализацию в рамках установленной структуры федеральных органов исполнительной власти и в соответствии с возложенными на них функциями. Для каждой тактической задачи должно быть приведено обоснование ее соответствия определенной цели, а также сферам деятельности и функциям федерального органа исполнительной власти – субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему органов исполнительной власти и иных организаций, по которым субъект осуществляет бюджетные проектировки.

В таблице приведены наиболее характерные черты обычного управления и управления по целям.

Переход к управлению по целям означает совершенствование всей системы управления органами внутренних дел. Поскольку управление по целям следует рассматривать как процесс, то и процессы руководства органами внутренних дел также являются объектами изменений. Это, в свою очередь, ведет к развитию процессов взаимодействия между сотрудниками органов внутренних дел. Система управления ОВД будет эффективно функционировать только тогда, когда все ее структурные составные части и элементы будут отвечать требованиям времени. Таким образом, развитие при управлении по результатам предполагает совершенствование структуры органов внутренних дел.

Таблица 3

Обычное управление	Управление по целям
Неясная система управления, направленная на достижение результата	Система управления по целям является процессом поиска результата
<b><i>В планировании:</i></b>	
Нет четкой связи между задачами подразделений и отдельных сотрудников; инициативы часто остаются без внимания	Ясность результата и нацеленность на него; позиция стратегического управления; учитываются все подразделения и отдельные сотрудники; достигается календарная точность
<b><i>В оперативном управлении:</i></b>	
Нет осознанного стремления увязать планирование с ожидаемыми результатами, и управление страдает, в частности, из-за слабого планирования использования рабочего времени; считается, что результаты возникают автоматически благодаря работе подчиненных	В основе связь с ожидаемыми результатами, сознательное стимулирование и оказание поддержки, постоянный промежуточный контроль, постоянный контроль за выполнением графика работ
<b><i>В контроле:</i></b>	
Узкая ведомственная направленность; часто имеют место попытки заменить анализ объяснениями; отсутствие напористости; отсутствие выводов по дальнейшим мерам	Основное внимание уделяется главной деятельности и деятельности в ее поддержку; ценятся случайности; делаются выводы для принятия мер, удачи и неудачи воспринимаются как уроки на будущее

### **3.2. Технология программно-целевого проектирования как инструмент стратегического управления правоохранительной сферой**

Программно-целевое проектирование представляет собой одну из наиболее эффективных управленческих технологий, задача которой заключается в выработке организационных моделей решения правоохранительных проблем, координировании механизмов их реализации. В силу своей комплексной природы, сочетания определенности и гибкости такая технология способна обеспечить долгосрочные перспективы развития социальных объектов, а также их функциональную насыщенность.

Технология программно-целевого проектирования позволяет формулировать исходные цели, анализировать современное положение дел в правоохранительной сфере и данные, полученные на основе экспертных заключений и поисковых прогнозов, выявлять варианты решения задач, оценивать их в соответствии с критериями непротиворечивости, совместимости с программами других продуцентов социальных программ, комплексности, интегративности, ресурсной доступности.

В современном стратегическом управлении правоохранительной сферой технология программно-целевого проектирования ориентирована:

- на определение и фиксацию основополагающих приоритетов государственной правоохранительной политики;
- достижение конечного результата и эффекта правоохранительной деятельности;
- взаимосвязку социальных, материальных и финансовых ресурсов;
- согласование и обеспечение комплексности решения отраслевых и региональных задач.

Возникновение технологий программно-целевого проектирования обусловлено ростом взаимозависимости различных сфер общественной жизни, научно-техническими, экономическими, социальными, политическими и культурными факторами. В чисто методологическом отношении здесь ничего нового нет, ведь всякое управление реализуется именно в форме целенаправленных программ. И все же технологии программно-целевого проектирования позволяют концентрировать усилия на пути к достижению крупных целей общенационального или государственного значения.

Конечно, важнейшим этапом в реализации данных технологий является собственно разработка и реализация программ решения право-

охранительных проблем. Практика применения программного подхода стала достаточно распространенной практически во всех странах мира.

Так, в советский период в стране осуществлялась активная разработка региональных и локальных программ (на мезо- и микроуровне), направленных на достижение целей, которые имеют особо важное значение для регионов, предприятий (программы реконструкции, развития отраслей промышленности, освоения северных территорий и т. д.). Однако часто были слабы технологии реализации, мало прорабатывались технологии защиты коллективов от давления административной системы, игнорировалась необходимость поэтапной методологии достижения намеченных целей (показателей), кадры часто не обладали соответствующим уровнем культуры управления и т. п.<sup>1</sup>

В Российской Федерации также осуществляется разработка и реализация целого комплекса федеральных целевых комплексных программ (государственных программ). Они финансируются за счет как государственного бюджета, так и местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Правительство РФ определяет государственных заказчиков, отвечающих за реализацию программ. Им выделяются необходимые финансовые ресурсы.

В США программные подходы реализуются в различных областях государственного управления. Здесь действует целая система разнообразных программ, в рамках которых решаются сложные общественные проблемы. К ним относятся программы социальной защиты различных категорий населения, страхования федеральных служащих, страхования по безработице, медицинского обеспечения, помощи ветеранам войны, вспомоществования в целом – денежные выплаты, продовольственная помощь, жилищная помощь; программы образования, занятости, профессиональной подготовки и т. п.<sup>2</sup>

Можно утверждать, что технологии программно-целевого проектирования позволяют осуществлять разработку концепции будущих преобразований на основе социальных целей, критериев и мер. Их достижение должно способствовать не просто обеспечению защиты населения и социальных гарантий, но и качественному развитию общественных отношений, повышению роли человека (групп) в обществе, развитию их качеств, трудовой и общественной активности.

---

<sup>1</sup> *Казанцев С.В.* Некоторые вопросы организации программных народнохозяйственных комплексов // Системный подход в экономических исследованиях. Ч. 1. Новосибирск, 1971.

<sup>2</sup> Государство и управление в США / отв. ред. Л.М. Евенко. М., 1985.

Технология программно-целевого проектирования основывается на соблюдении ряда основополагающих принципов:

- принцип научного обоснования нормативной модели решения социальной проблемы;
- принцип научного обоснования эксплоративной модели решения социальной проблемы;
- принцип целесообразности и целеобусловленности, предполагающий соответствие ожидаемых эффектов в системе нормативным (ценностным) целям развития общества;
- принцип соответствия проектируемых перемен в системе физиологической, психической и социальной природе сотрудников, занятых в ней;
- принцип комплексности, интегративности, сопоставления различных видов моделей;
- принцип реалистичности и реализуемости, предполагающий не только адекватное выдвижение целей, но и опору на действительные, поддающиеся учету ресурсы развития социальной системы.

Указанные принципы являются базовыми и при постановке целей развития социальных систем.

Технология программно-целевого проектирования начинается с постановки целей, которые должны быть достигнуты в ходе решения той или иной задачи. В данном случае целью является, во-первых, идеальное представление о результате, новом, измененном состоянии социальной системы, являющемся итогом всей деятельности; во-вторых, возникновение в сознании сотрудников сверхзадачи, которая и заставляет их продвигаться вперед, не отклоняясь в сторону.

В деятельности руководителя такая сверхзадача-цель заставляет преодолевать препятствия, неприступные при наличии слабой мотивации, поддерживать работоспособность на всем протяжении реализации программы, несмотря на возможную усталость и снижение энтузиазма, стимулирует привлечение сотрудников и делегирование им части полномочий по осуществлению проекта. В результате каждый участник по итогам изменений в конце каждого определенного периода будет оценивать прогресс трансформируемой системы, а следовательно, эффективность собственных усилий. При постановке целей следует придерживаться некоторых правил:

- цели и задачи должны быть максимально интенсивными, но достижимыми;
- все цели должны быть четко распределены во времени и иметь конкретное выражение;
- характер целей должен соответствовать характеру и предназначению деятельности организации;
- цели должны быть реальными, иначе психологически они теряют свой смысл в качестве мотиваторов.

Цели (см. табл. 4) должны базироваться на понимании новой парадигмы приоритетов общественного развития, являющихся атрибутами правового гражданского общества и социального государства. К ним относятся:

- приоритет личностного начала над групповым;
- ориентация процессов управления и самоуправления на высокое качество жизни;
- определение основных видов услуг, социальной помощи и поддержки, гарантируемых государством населению;
- активное использование местного самоуправления в выработке и реализации социальной политики на локальном уровне;
- потребность непрерывного повышения квалификации и профессионализма кадров.

Таблица 4

### *Классификация целей*

<b>Признаки классификации</b>	<b>Виды целей</b>
1. Содержание	Социальные, организационные, технические, научно-технические, комплексные
2. Приоритетность	Главные (основные, ключевые, основополагающие); второстепенные (побочные, вспомогательные)
3. Длительность (период реализации)	Стратегические, тактические, оперативные, текущие
4. Форма фиксации	Официально предъявленные, подразумевающиеся
5. Потребность	Желательные, нежелательные
6. Степень обоснованности	Обоснованные, слабо обоснованные, необоснованные
7. Реалистичность	Реальные, осуществимые; нереальные, неосуществимые
8. Уровни управления	Общегосударственные (федеральные), региональные, на уровне учреждения (организации), его структурных подразделений
9. Политический смысл	Фактически выполняемые; декларируемые, провозглашаемые
10. Объем	Общие, частные, локальные
11. Характер	Конечные, промежуточные
12. Степень выполнения	Выполненные полностью, частично, невыполненные

К сожалению, ясность и «самоочевидность» выбора целей развития социальных систем могут быть иллюзорными – нередко достаточно типичные ошибки (см. табл. 5).

Таблица 5

**Оптимальное и неоптимальное поведение при формулировке целей**

Типичные ошибки	Оптимальные действия
Весь объем задач не разделяется на главные и второстепенные; смещается перспектива деятельности	Задачи ранжируются на главные и второстепенные; внимание и ресурсы концентрируются на главных задачах
Поставленная задача не соответствует необходимому ресурсному обеспечению	Задача приводится в соответствие с требующимися материальными, организационными, кадровыми ресурсами
Витиеватость формулирования задач, что не способствует ее пониманию исполнителями; неоправданное применение морально-эмоциональных оценок, деклараций	Формулировка задач должна быть организационно недвусмысленной, понятной для тех, кто отвечает за выполнение задач
Подробные советы и детализированные указания относительно способов выполнения задач, которые могут во многом не соответствовать изменившимся условиям	Опытные исполнители не нуждаются в подробных указаниях и мелочных советах; в связи с непрерывной изменчивостью внешних условий исполнители должны иметь определенную свободу действий
Игнорируется вопрос о кадрах, которые будут выполнять проект, не определяются лица, руководящие деятельностью и несущие за нее персональную ответственность	Назначаются руководители проекта в целом и отдельных его этапов, определяется круг исполнителей, которые вовлекаются (или могут быть вовлечены при необходимости) в работу
Не указывается срок исполнения проекта в целом и его этапов	Устанавливается срок или период выполнения задачи, достижения поставленной цели

После определения целей переходят к следующему этапу – оценке текущего состояния социальной системы. Оценка проводится в соответствии с определенными критериями, выбор которых в значительной степени зависит от цели будущей деятельности. Так, оценка текущего состояния социальной системы подразумевает решение следующих задач:

- анализ с помощью избранных оценочных критериев сильных и слабых сторон деятельности объекта, характеристика его системы управления, его материальной базы, определение степени укомплектованности органа профессиональными кадрами, перспектив расширения и т. д. (диагностические задачи);
- ранжирование недостатков деятельности социальной системы: недостатки, которые могут быть устранены внутри самой системы, силами сотрудников данного объекта; недостатки, которые не могут быть устранены силами сотрудников данного объекта;
- определение места объекта в структуре более общей системы; моделирование его связей с другими объектами.

Стадия оценки текущего состояния объекта в процессе подготовки программы его трансформации является одной из ключевых. Результат такой оценки и сформулированные на ее основе выводы составляют итоговую базовую позицию для всей последующей процедуры. В связи с этим выводы должны быть надежными, объективными и полными. Они призваны мотивировать руководителя к деятельности, создать у него представление о реальной перспективе развития объекта, продемонстрировать, чего можно добиться в конкретной ситуации, какие проблемы невозможно решить без привлечения других ресурсов социальной системы.

Следующая стадия – определение потенциала развития объекта. Потенциал развития присущ любому объекту, и величина его конкретна в каждый момент. Поскольку социальные объекты носят системный характер, при отсутствии этого потенциала любые попытки проектирования будут тщетными. При наличии незначительного потенциала, вероятно, целесообразнее стимулировать деятельность объекта в существующих рамках, не строя планов на перспективу. Потенциал объекта определяется на основе оценки текущего состояния этого объекта и намеченных целей его деятельности. Далее с помощью метода креативного мышления определяется, каким путем можно максимально быстро достичь намеченных целей. При этом необходимо определить:

- как повысить качество работы, выполняемой объектом (службой, подразделением);
- что нужно сделать, чтобы выполняемые объектом функции соответствовали ожиданиям, например, населения;
- как скоординировать деятельность данного объекта с деятельностью других элементов социальной системы, неправительственных и общественных организаций и объединений и т. д.

Поиск ответов на такие вопросы – не разовое мероприятие, а процесс, предусматривающий споры и расхождение во мнениях. Как правило, может быть выявлено несколько путей достижения целей, причем

ни один вариант, кроме явно нереалистичных и неэффективных, не должен немедленно отвергаться. Даже после выбора стратегии деятельности некоторые из этих вариантов, в силу изменения обстоятельств, могут стать главной линией развития.

Следующий этап заключается в разработке программы. Программа – это организованная система задач, имеющая начало и конец. В пространственном аспекте она представляет собой частично упорядоченное множество, выражаемое обычно графом (деревом) целей, а в содержательном – множество взаимосвязанных, взаимозависимых функций. В программе имеет место определенная сопряженность разных по масштабу целей – общих (глобальных) и частных (детализированных). Общая цель программы всегда предстает как совокупность частных целей, и общая цель считается достигнутой, если реализованы составляющие ее подцели (декомпозиция целей). Реализация программ не означает системы революционных преобразований с заранее заданными и определенными целями развития общественных отношений, а лишь продуманную технологию создания условий для того, чтобы общество развивалось эволюционно, без излишнего вмешательства и давления, ущемляющих права и свободы личностей и групп<sup>1</sup>.

Программы могут основываться на различных подходах. Так, отраслевой подход исходит из однородности процессов той сферы (отрасли), на разрешение проблем в которой направлена программа. Здесь особенно важно преобразование общей цели в точные цифры плановых заданий для тех или иных субъектов (предприятий, учреждений). При этом предполагается, что в реализацию общей цели автоматически втягивается несколько различных отраслей, предприятий, ведомств и т. п. Отсюда проблема согласованного планирования действий этих субъектов. Такой подход обычно реализуется там, где имеет место производственная или профессиональная однородность, которая порождает, в свою очередь, однородность информационную. В этом смысле отраслевой принцип достаточно эффективен в государственном секторе, где имеет место своего рода технологическое единство процессов получения и обработки информации.

В отличие от отраслевого подхода к планированию программно-целевой принцип исходит из единства цели. Предполагается, что социальный организм как целое может быть ориентирован на решение поставленных общих (глобальных) задач, выступающих в данном случае как специфический конечный продукт, который должен быть воспроизведен в результате реализации специальной программы мероприятий. Здесь управление, таким образом, распределяется не по отраслям, а по программам. В данном случае именно цель должна способство-

---

<sup>1</sup> Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1972. С. 463–471.

вать формированию объекта (объектов) управления, а не наоборот, как в отраслевом принципе управления, где объект управления полагается как исторически сложившаяся система.

Целевые программы втягивают в свою сферу множество различных производств, организаций (различных форм собственности), общественных институтов и формируются как системы экономических, технических, организационных, социальных и научно-исследовательских мероприятий, разнообразных по своему характеру, но единых по цели, на которую они направлены. Целевая программа задает определенную организационную структуру исполнительного аппарата, ориентированного на реализацию поставленных целей и задач. В данном случае принципиально важным становится налаживание координации деятельности всех правительственных ведомств (иных организаций), ее подчинение достижению целей и выполнению вытекающих из них задач. Кроме того, целевая программа увязывает ресурсы и деятельность различных субъектов в решении только одной проблемы. Отсюда проблема согласования, взаимоувязки и взаимодействия различных программ между собой на основе составления, например, долгосрочных план-прогнозов социально-экономического развития территорий, регионов, республик, городов.

Разработка программы – сложный поисковый этап в технологическом процессе, конечным пунктом которого является дерево взаимосвязанных правоохранных проблем, построение шкалы приоритетности их решений. Создать такое дерево можно лишь на основе сопоставления множества сеток (матриц) взаимного влияния правоохранных проблем. Методики их построения разнообразны и зависят как от характера исходной информации, так и от приоритетов разработчиков, однако функции и принципы построения сходны. Существуют следующие методики матрицирования:

- картографирование – особый способ организации и представления данных в виде проблемно ориентированной сетки, характеризующей поисково-прогнозное поле применительно к исследуемому правоохранительному органу (подразделению, службе). В ходе картографирования используются имеющиеся статистические показатели, результаты исследований. К этой методике примыкают зондажно-информационные обследования объекта; информационно-аналитическая информация об оказании населению правоохранных услуг и др.;
- экспертные опросы должностных лиц и специалистов-практиков, исследователей, изучающих существующие правоохранные проблемы и способы их разрешения. Эта методика дополняется анализом нормативных документов и специальной литературы по данной проблеме;

- организация мониторинга, способствующего отслеживанию постоянного показателя в области исследуемых проблем, с тем чтобы на основе существующих тенденций иметь возможность делать прогнозы о перспективах состояния правоохранительного объекта. Это довольно дорогостоящая и объемная методика, достоверный прогноз требует большого объема данных и длительного периода времени.

Результаты всех процедур используются в совокупности, что позволяет не только увидеть интегрированную картину ситуации и ее наиболее острые проблемы, но и применить определенный комплекс действий, чтобы разрешить эти проблемы либо хотя бы предотвратить негативную динамику их развития.

При разработке программ в сфере борьбы с преступностью как в стране в целом, так и в отдельных ее регионах сегодня крайне необходим комплексный подход. Его основной целью должны стать разработка и дальнейшая реализация на практике комплексных программ укрепления правопорядка и законности в борьбе с разного рода преступностью. Впервые борьба с организованной преступностью в России становится самостоятельным элементом предмета планирования борьбы с преступностью на общегосударственном уровне в Федеральной программе Российской Федерации по усилению борьбы с преступностью на 1994–1995 годы (раздел II «Усиление борьбы с организованной преступностью и терроризмом»). В дальнейшем эта практика получила развитие не только в российских федеральных программах по усилению борьбы с преступностью, но и на уровне СНГ.

Однако говорить о высокой эффективности существующих программ не приходится. На наш взгляд, в первую очередь это объясняется недостаточной научной проработанностью системы их подготовки. Методика разработки региональных комплексных программ разнообразна и зачастую не базируется на научной основе, что приводит к тому, что они имеют декларативный характер, их содержание не вытекает из реально сложившейся обстановки в регионах, не опирается на необходимые прогнозы. Так, Р.М. Кульбаев выделяет целый ряд недостатков в сфере программирования борьбы с преступностью. По его мнению, эти недостатки связаны с механизмом разработки, экспертизы, принятия и реализации соответствующих программ и препятствуют достижению целей последних в части, относящейся к мерам противодействия организованной преступности<sup>1</sup>. Кроме того,

---

<sup>1</sup> *Кульбаев Р.М.* Современное состояние и проблемы планирования борьбы с организованной преступностью // Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией: сборник статей. М., 2002.

Р.М. Кульбаев конкретизирует эти недостатки. Один из них заключается в слабой концептуальной разработанности стратегических и тактических аспектов борьбы с преступностью.

Нельзя также не обратить внимание на чрезвычайно низкий уровень прогнозного обеспечения программ, прежде всего в области борьбы с организованной преступностью.

Слабым местом остается недостаточное кадровое обеспечение разработки проекта программы борьбы с преступностью. Типичной стала ситуация, когда к разработке соответствующих проектов практически не привлекаются специалисты в области экономики, информатики, психологии, лингвистики. Еще один недостаток заключается в неэффективном решении в программах проблемы соединения усилий государства и гражданского общества в борьбе с организованной преступностью<sup>1</sup>.

В целом, проблема разработки комплексных программ борьбы с преступностью не получила до настоящего времени всестороннего, системного освещения. Комплексный многоотраслевой характер и многофункциональность задач борьбы с преступностью, обеспечения безопасности и охраны общественного порядка, а также необходимость концентрации усилий ресурсов на решении приоритетных задач предполагают внедрение научных методов управления, включая методы программно-целевого планирования с его четкой ориентацией на достижение определенных конечных результатов.

В процессе принятия, разработки и реализации комплексных программ необходимо тесное сотрудничество всех правоохранительных органов и общественных объединений. Предметом программно-целевого планирования являются проблемы, для которых характерна необходимость устранения причин, чье воздействие может иметь необратимые последствия, а также проблемы, оказывающие существенное влияние на оперативную обстановку, носящие межотраслевой характер и не укладывающиеся в рамки существующей системы планирования. В программах присутствуют общие типовые структурные элементы, что позволяет говорить о программно-целевом методе как самостоятельном направлении в общей системе планирования борьбы с преступностью.

Главное содержание программы представляет собой совокупность мероприятий, связанных с достижением поставленной цели, а также определение последовательности осуществления этих мероприятий и распределение компетенции различных органов в реализации программы и формировании необходимых ресурсов. Разработка про-

---

<sup>1</sup> Там же. С. 32–34.

граммы – многоэтапный процесс, включающий относительно автономные подпрограммы, каждая из которых характеризуется:

- совокупностью определенных целей и задач;
- содержательной однородностью мероприятий и логической последовательностью их осуществления;
- спецификой используемых ресурсов.

Особенностями комплексной программы являются:

- долговременный характер, т. е. коренные изменения могут быть намечены только в рамках долговременной программы;
- вероятностный характер региональной комплексной программы, поскольку для обеспечения надежности ее мероприятий следует учитывать возможные изменения направлений борьбы с организованной преступностью и характеристики социально-демографической, экономической, политической, криминологической обстановки в регионе в долгосрочной перспективе;
- стратегический характер программы, который обусловлен направленностью на реализацию важных целей общественного развития, перспективным характером этих целей и наличием неконтролируемых в пределах данной системы планирования факторов внешней среды;
- комплексный характер, связанный с тем, что интересы каждого участника подчиняются интересам реализации программы в целом, хотя и сохраняют свою индивидуальную целевую функцию. Кроме того, комплексность программы отражает многоаспектность стоящих перед ней проблем и разнообразие и многонаправленность включаемых в нее мероприятий;
- коллективный характер процедуры разработки комплексной программы;
- многоуровневый характер программы, обусловленный тем, что каждый уровень организационной структуры управления решает те задачи, которые могут быть им решены с учетом объема предоставленных полномочий и имеющихся в его распоряжении средств решения управленческих задач.

Разработка комплексных программ предполагает проведение предпрограммного исследования преступности и ее различных видов. Для получения наиболее адекватного результата предпрограммного исследования необходимо совмещать анализ преступности с анализом количественных и качественных параметров социального пространства в регионе, совокупность и взаимодействие которых определяют сущность всех форм социального поведения населения, в том числе и преступного поведения. Состояние криминологической обстановки зависит от степени удовлетворения потребностей населения в данной мест-

ности, хотя важными остаются и демографические, психологические, географические, исторические и прочие факторы. Сбор эмпирических данных представляет собой предварительную стадию предпрограммного исследования, на этом этапе собирается материал для анализа компонентов социального пространства в регионе, который и составляет основу создания общей картины взаимодействия социальной обстановки и организованной преступности.

В процессе разработки комплексной программы вырабатывается ее концепция, которая начинается с определения общей стратегической цели. В свою очередь, эта цель разбивается на подцели. На следующем этапе формулируются стратегические задачи, соотносимые с целями комплексной программы. Важным аспектом является разработка прогноза криминологической ситуации. Возможна разработка нескольких проектов комплексной программы, которые подвергаются сравнительному анализу.

Основным этапом программы является этап ее реализации. Концепция реализации дополняет собственно концепцию комплексной программы борьбы с преступностью, а вместе они представляют теоретический базис, на котором основывается структура работы по борьбе с организованной преступностью. Немаловажным фактором реализации комплексной региональной программы является обеспеченность кадровыми ресурсами. Финансирование комплексной региональной программы борьбы с организованной преступностью должно быть увязано с другими ее элементами, например с организацией управления и формами материально-технического обеспечения правоохранительных органов.

Следует отметить, что комплексная программа для наиболее эффективной реализации должна состоять из двух частей – начальной и главной. Начальная часть должна включать:

- 1) оценку криминологической обстановки;
- 2) общую характеристику функционирования и организации правоохранительной системы;
- 3) анализ социально-экономической ситуации на данной территории;
- 4) прогноз преступности и состояния специальных органов по борьбе с преступностью.

Начальная стадия включает целевую установку – стратегию дальнейшего развития системы для достижения поставленных целей.

Главная часть комплексной региональной программы состоит из ряда пунктов, логически и концептуально связанных между собой и направленных на борьбу с преступностью и совершенствование правоохранительной деятельности. В каждом пункте среди мероприя-

тий выделяется основное, наиболее важное для данного направления. По каждому мероприятию всех пунктов должны быть указаны сроки исполнения и ответственные исполнители. Вообще, в комплексной региональной программе по борьбе с организованной экономической преступностью можно выделить три основных этапа:

1) подготовительный, начинающийся с разработки программы и завершающийся выработкой основных документов анализа криминологической обстановки в регионе и криминологической прогноза;

2) основной, включающий построение целевой части программы, формирование ее функциональной структуры;

3) заключительный, характеризующийся обсуждением, согласованием проекта программы и принятием окончательного варианта.

Все вышесказанное доказывает необходимость разработки и реализации комплексных программ по борьбе с организованной преступностью как эффективного метода ее предупреждения и даже сокращения. Воздействуя на причины преступности, возможно предупреждать наступление каких-либо негативных последствий при разрешении противоречия как источника преступности.

Важным этапом в реализации рассматриваемой технологии является контроль за реализацией программы. Контроль и коррекция бывают непрерывными и плановыми. *Непрерывный контроль и коррекция* подразумевают доработку базовых данных программы ее авторами и исполнителями. Потребность в этом возникает при изменении социально-экономической ситуации, криминогенной обстановки, при внедрении новых технологий правоохранительной деятельности, утверждении иных приоритетов государственной политики, принятии новых нормативно-законодательных актов и т. д. Кроме того, отклонения в реализации программы или ошибки в ней могут постепенно выявляться в процессе деятельности. *Плановый контроль и коррекция* осуществляются по этапам, каждый из которых имеет промежуточный результат. В конце каждого полугодия или года анализируется выполнение программы и оценивается, насколько итог деятельности способствует продвижению к намеченным целям. Технологии контроля основаны на сравнении того, что есть, с тем, что должно быть, и используют три аксиомы:

1) необходимо постоянно устранять неопределенность: даже наиболее тщательно разработанные программы и планы не могут учесть всех деталей развития правоохранительного объекта, тем более в изменяющихся обстоятельствах. Поэтому непрерывное отслеживание точности плана и его «привязка» к текущим условиям – обязательное условие эффективного гибкого планирования;

2) ожидание кризиса заставляет предусмотреть систему экстренных мер, которые при необходимости могут быть быстро применены. Любой процесс сопряжен с трудностями, любой коллектив имеет внутренние проблемы. Контроль позволяет заметить первые признаки надвигающейся опасности и предотвратить их нарастание;

3) необходимо отметить первые проявления успеха и воздать должное тем, кто ему способствовал. Это тем более актуально, если реализация программы сопряжена с преодолением огромных трудностей.

Разумеется, процесс программно-целевого управления не исключает промежуточных стадий, а какие-то стадии могут иметь второстепенное значение, но в целом его основное содержание можно суммировать определенным образом (см. табл. 6).

*Таблица 6*

***Основное содержание программно-целевой технологии***

<b>Что необходимо определить</b>	<b>Компоненты программы</b>
1. Что должно быть достигнуто в конечном счете?	Цель программы
2. Что требуется сделать для достижения конечной цели?	Основные задачи, перечень мероприятий
3. Во что обойдется реализация программы?	Ресурсы (материальные, кадровые, финансовые, информационные)
4. К какому времени должна быть выполнена программа?	Сроки реализации
5. Каков механизм организации работы по реализации программы?	Организационная структура, включая руководителя программы и необходимые подразделения, взаимодействие между ними
6. Как оценивается выполнение программы?	Учет, контроль
7. Какие изменения необходимо внести в содержание и реализацию программы?	Текущие коррективы
8. В каком объеме выполнена программа?	Подведение итогов

### **3.3. Оптимизация организационного обеспечения управления по целям в правоохранительной сфере**

В Концепции административной реформы в Российской Федерации, как известно, определены стратегические задачи, которые необходимо решить органам исполнительной власти всех уровней в этом направлении:

- создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности;
- разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение технологий и процедур целеполагания, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей, позволяющих адекватно оценить степень достижения поставленных целей и действия исполнителей, предпринимаемые для достижения этих целей;
- разработка и внедрение управленческого учета, позволяющего распределять ресурсы по поставленным задачам, а также обеспечивать контроль за достижением результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за решение указанных задач;
- разработка и внедрение системы внутреннего аудита, т. е. системы регулярного наблюдения и оценки результатов деятельности, связанной с достижением целей, выполнением задач и программ, а также своевременного выявления и устранения ошибок и отклонений в работе, контроля достоверности полученных результатов;
- внедрение системы регулярной оценки рисков, препятствующих достижению намеченных целей.

При этом подчеркивается, что все эти задачи должны быть реализованы, во-первых, в отношении самих органов исполнительной власти, во-вторых – в отношении подведомственных им организаций.

Все сказанное выше объясняет, почему одним из основных принципов работы в данном направлении является комплексный подход. Правительством РФ были запланированы следующие этапы формирования в органах исполнительной власти и подведомственных организациях системы управления, ориентированной на цели (результаты).

Первый этап:

- формирование организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам;
- методическое обеспечение механизмов ведомственного и межведомственного планирования деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и достижения целевых значений показателей результативности;
- разработка типовой системы планирования деятельности подведомственных организаций, обеспечивающей ее связь с целями деятельности органов исполнительной власти.

Второй этап – проведение экспериментов и осуществление пилотных проектов внедрения результативных принципов управления.

Третий этап – внедрение результативных принципов управления подведомственными организациями как системы.

Весь процесс было запланировано проводить одновременно как в отношении органов исполнительной власти, так и в отношении подведомственных им организаций.

Практика внедрения результативных принципов управления в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации, в том числе в системе органов внутренних дел, позволила выявить ряд основных проблем:

- отсутствие взаимосвязи между размерами выделяемых ассигнований и мероприятиями, направленными на достижение социально значимых результатов;
- отсутствие методики расчета показателей по ряду важнейших направлений деятельности;
- отсутствие у государственных служащих необходимых знаний и навыков;
- несогласованность и противоречивость проводимых реформ (административной, бюджетной, госслужбы).

Даже простой перечень наиболее общих проблем показывает, что внедрение результативных принципов управления – это не только административные процедуры. Без решения вопросов информатизации, финансовых и кадровых вопросов создание системы управления, ориентированного на результат, невозможно.

Большинство экспертов<sup>1</sup> отмечают следующие трудности и проблемы, которые возникли в процессе формирования системы результа-

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: российский вариант // Законодательство и экономика. 2005. № 8–9; Стариков Ю.Н. Административная реформа: основные

тивного управления как в самих федеральных органах исполнительной власти (далее – ФОИВ), так и в подведомственных организациях:

- несогласованность и противоречивость проводимых реформ;
- объективная сложность сферы правопорядка для внедрения управления по результатам;
- выделение средств федерального бюджета зачастую не связано с результатами;
- внедрение управления по результатам влечет за собой существенное изменение поведения персонала, что вызывает сильное сопротивление. Для его преодоления требуются адекватные решаемой задаче ресурсы, политическая поддержка и инфраструктура;
- противоречие между целями (ответственностью) органов исполнительной власти и объемами бюджетного финансирования в докладе о результатах и основных направлениях деятельности (ДРОНД);
- необходимость синхронизации государственной правоохранительной политики со стратегическими планами субъектов Российской Федерации, региональными целевыми программами в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности (цели, стратегии, системы управления);
- непроработанность механизма реализации ДРОНДов (отчетность, контроль и др.);
- ДРОНДы сильно перегружены информацией оперативного характера;
- ФОИВ живут по годовым планам/отчетам, которые не увязаны с управлением по результатам;
- проблемы оценочных показателей и системы государственной отчетности;
- сложности в координации внедрения управления по целям с другими заинтересованными сторонами (ФОИВ, субъекты РФ и др.);
- отраслевые цели требуют наличия у МВД России возможностей финансового стимулирования МВД, ГУ(У) МВД России по субъектам РФ, которые в настоящее время не созданы;
- недостатки системы мотивации персонала;
- существующие автоматизированные информационные системы не в полной мере поддерживают управление по целям;
- реформа госуправления не в полной мере затронула организационную культуру и носит скорее косметический характер.

Кроме того, при реализации принципов управления по целям в системе органов внутренних дел выявились определенные методоло-

---

проблемы переходного этапа // Административная ответственность: вопросы теории и практики / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 273–277.

гические и организационные трудности в увязке принятых (или разрабатываемых) стратегических планов и программ развития с определением целей органов внутренних дел и количественным измерением эффективности и результативности их деятельности.

При подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности МВД России как субъекта бюджетного планирования (ДРОНДов) вместо целевых показателей (характеризующих результаты, которые должны быть достигнуты при реализации заявленной программы) применяются, как правило, показатели осуществления функций, закрепленных за тем или иным департаментом. Показатели же развития правоохранительной системы, принятые в долгосрочных и среднесрочных документах, характеризуют цели развития страны и регионов, а не результаты, которых должны достичь органы внутренних дел.

Таким образом, возникает разрыв между целями развития правоохранительной системы и целями работы конкретных структур органов внутренних дел и других субъектов бюджетного планирования. В основных показателях развития правоохранительной системы страны (регионов) выявить и измерить вклад политики, проводимой органами внутренних дел, практически невозможно.

Поэтому подход к построению вертикально интегрированного дерева целей правоохранительной системы (где цели развития данной системы уточняются в целях и задачах, стоящих перед правоохранительными органами в целом, а затем детализируются в целевых показателях работы каждого департамента и подразделения) представляется механистичным и упрощенным.

Вместо этого предлагается другой подход, когда стратегия правоохранительной системы определяет (на основе анализа ее потенциала) приоритетные направления развития и формулирует основные политики, а учет этих приоритетов и реализация принятых политик осуществляются через набор правоохранительных целевых программ, разрабатываемых в соответствии с принципами ДРОНД и имеющих четкие бюджетные ограничения. В этом случае как эффективность работы департаментов и подразделений, так и эффективность принятых политик и приоритетов получают свои (не выводимые друг из друга путем арифметических операций) индикаторы.

Очевидно, что стратегические планы развития правоохранительной системы должны в рамках среднесрочного финансового плана лечь в основу целевых программ, разрабатываемых и финансируемых на принципах управления по целям.

В связи с этим предлагается составление показателей деятельности органов внутренних дел проводить в два этапа.

На первом этапе необходимо составлять систему показателей, характеризующих выполнение государственных функций органами внутренних дел; на втором – разрабатывать систему целей и индикаторов, характеризующих достижение среднесрочных целей деятельности органов внутренних дел.

При разработке дерева целей необходимо учитывать приоритеты, зафиксированные в Стратегии национальной безопасности до 2020 года.

Например, цель первого уровня «обеспечить последовательное приведение содержания и качества правоохранительной деятельности органов внутренних дел в большее соответствие с ее объективным назначением» можно детализировать до уровня деятельности конкретных департаментов (главных управлений).

Еще раз следует подчеркнуть, что в управлении по результатам в первую очередь решается задача определения главной идеи (цели), лежащей в основе оценки, руководящего начала, служащего основанием для определения эффективности оцениваемой деятельности, что является в данном случае критерием оценки.

Показатели же представляют, как указывалось выше, информационную базу, т. е. это «техническая» категория. Они призваны обеспечить количественными параметрами руководящую идею, лежащую в основе оценки. Следовательно, показатели играют производную по отношению к критерию роль.

Критерии оценки неразрывно связаны с задачами, которые решают органы внутренних дел. Они фактически устанавливают принципы (правила, ориентиры), которыми следует руководствоваться при оценке количественных и качественных результатов выполнения тех или иных задач. Показатели же придают количественную определенность критериям, позволяют измерить степень выраженности соответствующего критерия в оцениваемом явлении. Данное положение находит свое отражение и в общепризнанных высказываниях ряда авторов, и в энциклопедической литературе.

Именно поэтому при разработке системы показателей достижения целей органов внутренних дел необходимо учитывать следующие общие требования к показателям:

- адекватность отражения происходящих изменений в правоохранительной сфере;
- объективность: показатели не должны приводить к искажению деятельности органов внутренних дел, когда формальное выполнение функции ведет к улучшению отчетности и ухудшению реального положения дел в правоохранительной сфере;

- достоверность: способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга и оценки программы;
- однозначность интерпретации и понятность не только для специалистов правоохранительных органов;
- экономичность: получение отчетных данных должно производиться с минимально возможными затратами, применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих программах сбора информации;
- сопоставимость: выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды, по различным регионам, а также по возможности с показателями, используемыми в международной практике;
- своевременность и регулярность: отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и с незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования.

Кроме того, при отборе показателей необходимо учитывать, что они должны не только давать обобщающую характеристику криминогенной ситуации в стране (субъектах Российской Федерации), но и непосредственно отражать деятельность органов управления с возможностью расчета целевых значений.

Построенная система показателей достижения целей должна содержать:

- цели и подцели;
- показатели и единицы их измерения;
- профильные департаменты (главные управления), ответственные за достижение целевого значения показателя;
- источник информации для расчета показателя.

Используемые показатели по информационной обеспеченности можно разделить на пять групп.

1. Показатели имеются в официальных статистических публикациях, их можно использовать безо всяких досчетов либо можно легко посчитать на основании официальных публикаций. Тем не менее для этой группы показателей были характерны следующие проблемы:

- определенная несопоставимость показателей в динамике;
- данные в статистических сборниках публикуются с запаздыванием. Следовательно, необходимо рассчитывать оценочные значения, основанные на ведомственной статистике. Данные прошлых периодов в официальных статистических публикациях со временем уточняются, что требует пересчета и основанных на них показателей.

2. Показатели, для расчета которых информации в выпускаемых статистических сборниках нет, но возможно по специальному запросу получить необходимые данные в органах статистики.

3. Показатели, информация для расчета которых имеется только в соответствующих органах исполнительной власти (ОИВ).

4. Показатели, которые ранее вообще не рассчитывались. Для их получения необходимо сначала наладить соответствующий учет.

5. Показатели, которые можно рассчитать только на основе социологических опросов целевых групп населения.

Таким образом, управление по результатам и переход к БОР в системе органов внутренних дел предполагают не только увязку стратегического планирования с финансовым планированием и разработкой целевых программ, но и организацию мониторинга для оценки результатов, включая проведение опросов получателей бюджетных правоохранительных услуг.

Очевидно, что цели и приоритеты стратегического плана должны определять перечень целевых программ, а четко сформулированные показатели результативности этих программ должны уточнять и пополнять перечень и целевые значения показателей, характеризующих эффективность и результативность работы органов внутренних дел.

В результате можно предложить две системы показателей, характеризующих деятельность органов внутренних дел не только на федеральном, но и на региональном уровне организации:

- система, отражающая выполнение функций МВД, ГУМВД, УМВД по субъекту РФ;
- система, отражающая достижение целей деятельности МВД, ГУМВД, УМВД по субъекту РФ.

Показатели первой системы позволяют оценить непосредственные результаты деятельности органов внутренних дел – объем и качество предоставления государственных услуг в рамках соответствующих полномочий.

Показатели второй системы должны отражать конечный результат деятельности – эффект для внешних потребителей, причем независимо от уровня подчинения и финансирования.

Для решения вышеназванных вопросов достаточно актуальным видится, например, создание вертикально интегрированной автоматизированной информационно-аналитической системы в органах внутренних дел. Кроме того, важно уделить внимание следующим направлениям деятельности: совершенствование нормативно-правовой базы; повышение квалификации сотрудников органов внутренних дел, а также их культуры через проведение семинаров, тренингов, круглых столов.

В частности, следует разработать документ, регламентирующий критерии качества работы органов внутренних дел. Причем необходимо самое пристальное внимание уделять результатам опросов населения и руководителей самих подразделений о качестве их работы.

Далее следует сказать о проблемах правового обеспечения управления по целям в органах внутренних дел.

Как известно, в приказе МВД России от 5 января 2007 г. № 5 утверждены основные направления совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007–2017 годы<sup>1</sup>, которые должны способствовать достижению качественно нового, более высокого уровня правового обеспечения организации и деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

МВД России во исполнение задач, поставленных Президентом, Правительством и Министром внутренних дел Российской Федерации, проводится целенаправленная работа по совершенствованию правового обеспечения оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности органов внутренних дел и внутренних войск.

Мероприятия, определенные Концепцией, в целом выполнены. Правовые средства стали надежным инструментом укрепления законности в деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, уменьшения непроизводительных финансовых и материальных расходов.

Правовым регулированием охвачены все важнейшие направления оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Юридическое закрепление получили новые подходы к решению управленческих задач в системе МВД России.

В период с 2005 по 2012 гг. была сформирована нормативная правовая база управления по целям.

Между тем по-прежнему существует целый ряд проблем в нормативном правовом регулировании указанной деятельности. В первую очередь речь идет о том, что в компетенционных актах органов внутренних дел зачастую отсутствуют целеориентирующие предписания, которые являлись бы необходимой основой для последующего правильного выбора и закрепления за каждым субъектом управления органов внутренних дел конкретного перечня его целей, задач, функций и методов

---

<sup>1</sup> Об утверждении основных направлений совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на 2007–2017 годы: приказ МВД России от 5 января 2007 г. № 5.

деятельности, соответствующего круга полномочий, а также установления наиболее рациональной его структуры.

Кроме того, в нормативных актах, регламентирующих организацию планирования в органах внутренних дел, практически отсутствуют четкие формулировки, связывающие саму планирующую деятельность с целеполаганием, присутствует расплывчатость в формулировке стратегической цели МВД России и соответствующих ей тактических задач (подзадач).

Говоря о важности целевых установок, следует подчеркнуть, что сам сложный характер правоохранительных потребностей обуславливает структуру целей – так называемое дерево целей, – получаемую путем их дифференциации на подцели (задачи) низшего уровня, которые детализируют более общие цели, локализуясь в процессе распределения между подразделениями аппарата управления органов внутренних дел<sup>1</sup>. Здесь важно обеспечить полный баланс задач всех субъектов со структурой целей, соответствие иерархических уровней задач и управленческих органов, устранение попыток возложения единой задачи на несколько различных органов и т. п.

Характерная особенность структурно-функциональных зависимостей состоит в том, что ведущая роль функций во взаимодействии со структурой обретает форму явного доминирования. Это выражается в прямой функциональной обусловленности структуры. Дело в том, что цели и задачи влияют на формирование структуры не непосредственно, а опосредованно через свое отражение в функциях. Сами же функции существуют «сначала в голове» – в виде цели и задачи, которые должны решаться, и лишь затем конституируется структура, причем всегда под влиянием потребности в определенных функциях.

Следует говорить о наличии следующей внутренне детерминированной триады: *потребности объекта – цели, задачи субъекта – управленческие функции*. В этой триаде проявляется диалектика объективного (потребности, функции) и субъективного (цели, задачи) в управлении, которая удачно выражена в тезисе о том, что цели (задачи) управления реализуются в форме функций управления и в порядке их практического осуществления<sup>2</sup>.

В этом свете нам представляется теоретически плодотворным и перспективным различать задачи, вытекающие из потребностей объекта и состоящие в необходимости осуществления самой деятельности для их удовлетворения, и задачи, которые субъект ставит перед собой

<sup>1</sup> Акофв Р., Эмери Ф. О целеустремленных системах. М., 1974. С. 123.

<sup>2</sup> Атаев А.А. Управленческая деятельность: практика и резервы организации. М., 1988.

в процессе поиска вариантов удовлетворения данных потребностей объекта.

В связи с этим весьма конструктивна предложенная в государственно-управленческих разработках аргументация преемственности в развитии таких категорий, как основная цель, задачи (главные задачи), функции органа управления и их системы.

Практическая ценность нормативной фиксации целей, задач прямо зависит от глубины и обоснованности отражения в них объективных закономерностей и потребностей функционирования и развития соответствующих систем управления<sup>1</sup>.

В этом смысле принципиально важно, что именно на основе целей (задач) можно исчерпывающе определить перечень объективно необходимых функций без каких-либо «белых пятен». Причем выявление объективно необходимых функций – это не разовая работа, проводимая при создании того или иного органа или выработке соответствующего компетенционного акта, а постоянный процесс, обусловленный реальными потребностями.

Определение функций субъекта управления предшествует во времени определению его структуры. И хотя одновременность юридической институционализации функций и структуры внешне свидетельствует об отсутствии временного опережения функций, в действительности структура всегда создается в результате предварительного осознания необходимости выполнения заранее предвидимых функций.

Причинно-следственная связь между функциями и структурой носит необходимый характер. Важно подчеркнуть, что этот характер следует понимать только в том смысле, что в ходе формирования управляющего субъекта наделение его какими-либо функциями неизбежно ведет к его определенной структуризации. За пределами этого смысла причинная обусловленность структуры со стороны функций имеет как необходимый, так и случайный характер, т. е. означает состояние не только неизбежности, но и возможности, которая может быть, а может и не быть реализована в действительности.

Так, скажем, в государственно-управленческой практике не единичны случаи, когда появление у органов новых функций или качественное усложнение прежних не сочетается с действительно необходимыми преобразованиями их структуры. В то же время на отдельные органы возлагаются иногда несвойственные им функции<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Бачило И.Л. Организация государственного управления: правовые проблемы. М., 1994. С. 89.

<sup>2</sup> Там же. С. 102.

Исходя из этого, установление максимально полного соответствия (адекватности) между структурой и функциями есть в некотором смысле идеал развития организации любого управляющего субъекта, в том числе аппарата управления в целом. Необходимость достижения данного идеала вытекает из объективной логики структурно-функционального единства на всех уровнях аппарата. Практическая реализация указанной необходимости предполагает постоянную и целенаправленную оптимизацию, т. е. повышение степени соответствия и, стало быть, уменьшение степени несоответствия между структурой и функциями. Этот многогранный процесс включает в число своих важных предпосылок и учет активной роли структуры, возможностей и направлений ее влияния на усиление эффективности выполнения управленческих функций.

Хотя воздействующий потенциал различных элементов и сторон структуры по отношению к функциям не одинаков и к тому же во многом зависит от типа структуры и других специализированных ее качеств, в целом структура приобретает значение *средства*, необходимого для получения определенного *результата* – эффективного воздействия на управляемую реальность. *Цель*, т. е. сознательное предвосхищение намечаемого результата, в данном случае воплощена в функциях управляющего субъекта<sup>1</sup>.

То есть необходимость усиления целевой ориентации структур, несомненно, существует. И это ясно подтверждается современной практикой, свидетельствующей о неэффективности какой-либо абсолютизации узкофункционального назначения деятельности структурных единиц аппарата управления.

Функциональная замкнутость ориентации управляющих субъектов выражается в том, что некоторые руководители зачастую не имеют верного представления о генеральной цели всей системы управления, подменяют ее локальными целями своего подразделения.

В этом плане примечательны результаты социологического исследования, проведенного в ряде подразделений органов внутренних дел.

Так, руководителям разных служб был представлен перечень возможных целей органа внутренних дел и предложено ранжировать их по важности. Как выяснилось, начальник органа внутренних дел полагал, что наиболее значимая цель органа – это своевременное выявление, раскрытие, расследование и пресечение преступлений, начальник штаба – планирование деятельности органа внутренних дел, начальник финансово-экономического отдела – своевременное финансовое обеспечение личного состава и т. д. Важнейшая же цель – обеспечить при-

---

<sup>1</sup> Гвишиани Д.М. Организация и управление. М., 1972. С. 78.

емлемый уровень правопорядка на конкретной территории – почти все-ми была отнесена на 4–7-е места как незначительная<sup>1</sup>.

Исходным пунктом исследования структуры и функций (в том числе, разумеется, и их взаимодействия) управляющего субъекта является анализ его целей и задач<sup>2</sup>. Причем центр такого анализа приходится не столько на их содержание, сколько на выявление возможностей их постановки и формализации.

Определение данных целей и задач вытекает из эмпирически апробированной оценки многообразия потребностей соответствующих управляемых объектов.

Далее следует остановиться на перспективах совершенствования нормативного правового регулирования управления по результатам в системе органов внутренних дел.

Дело в том, что качество законодательства Российской Федерации, регулирующего сферу внутренних дел, не в полной мере соответствует современным требованиям, особенно в связи с требованиями административной реформы. Оно содержит значительное количество бланкетных, а также дублирующих и противоречащих друг другу норм. Имеют место пробелы в нормативно-правовом регулировании оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Не завершен процесс систематизации, консолидации и кодификации правовых предписаний.

Не отлажен и практически не используется механизм правового мониторинга. Не выработаны четкие критерии оценки эффективности применения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск. В свою очередь, это является препятствием для своевременного реагирования на возникающие потребности в правовом регулировании сферы внутренних дел с учетом меняющихся условий жизни государства и общества.

Особого внимания требуют вопросы взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в правовом обеспечении сферы органов внутренних дел. При рассмотрении законопроектов и проектов других нормативных правовых актов не всегда должным образом отстаиваются интересы системы МВД России.

---

<sup>1</sup> Римский А.А. Организационно-правовые основы совершенствования функциональной структуры органов внутренних дел: дис. ... канд. юр. наук. М., 2006.

<sup>2</sup> Морозкин А.Г. Организационные и правовые аспекты оперативного управления в органах внутренних дел (на уровне аппаратов МВД, УВД). М., 1988. С. 56.

Органы внутренних дел и внутренние войска несут значительные материальные потери по причине низкого качества заключаемых договоров и принимаемых актов управления.

Все еще нельзя признать удовлетворительным уровень правовой культуры и правовых знаний сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск.

До настоящего времени не удалось развернуть ведомственную систему обучения специалистов для правовых подразделений системы МВД России. В большинстве образовательных учреждений системы МВД России отсутствует специализированная подготовка юридических работников для органов внутренних дел и внутренних войск.

Несмотря на принятые меры, сохраняется на недостаточном уровне обеспеченность правовых подразделений органов внутренних дел в районах, городах и иных муниципальных образованиях кадровыми, материально-техническими и информационными ресурсами.

Целью совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы МВД России на период с 2007 по 2017 годы является создание качественно новых, более оптимальных правовых механизмов, 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.

Для достижения этой цели необходимо:

- 1) формирование комплексной государственной правовой политики в сфере внутренних дел;
- 2) повышение качества нормативно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;
- 3) дальнейшее развитие международно-правовых отношений в сфере внутренних дел;
- 4) повышение эффективности правового контроля в системе МВД России;
- 5) совершенствование судебно-исковой работы;
- 6) повышение качества договорно-правовой работы;
- 7) совершенствование информационно-правовой деятельности;
- 8) оптимизация организационно-правовой деятельности.

Государственная правовая политика в сфере внутренних дел основывается на политико-правовой доктрине Российской Федерации, демократических принципах построения общества и правового государства и призвана выработать эффективные подходы к правовому обеспечению сферы внутренних дел.

Для достижения указанной цели необходимо:

- 1) повысить перспективность и научную обоснованность государственной правовой политики в сфере внутренних дел;
- 2) определить наиболее эффективные средства реализации государственной правовой политики в сфере внутренних дел;
- 3) выявить несоответствие отдельных направлений правового обеспечения сферы внутренних дел потребностям и ожиданиям общества, а также внутренние противоречия в организации и подходах к правовому обеспечению сферы внутренних дел;
- 4) выработать прогнозы потребностей в правовом обеспечении сферы внутренних дел;
- 5) разработать предложения по совершенствованию государственной правовой политики в сфере внутренних дел, предусматривающие, в частности, разработку частных концепций правового обеспечения сферы внутренних дел, деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;
- 6) обеспечить средствами нормативно-правового регулирования действие механизмов проведения административной реформы в части, касающейся системы МВД России.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение учебного пособия можно сделать некоторые выводы, а также рекомендации по организационному и правовому обеспечению внедрения целевых (результативных) принципов управления в сфере обеспечения национальной безопасности.

1. Внедрение результативных принципов управления – это необходимая составляющая единого процесса – процесса формирования в Министерстве внутренних дел Российской Федерации системы управления, ориентированного на результат. Поэтому цели и задачи этой работы идентичны как для всей системы МВД России, так и для подведомственных организаций.

2. Поставленные задачи могут быть успешно решены только при условии одновременного и скоординированного решения административных, финансовых, кадровых, технических вопросов, вопросов информатизации с учетом отраслевых особенностей.

3. По всей видимости, оценку по целям необходимо проводить не только на федеральном уровне управления, но и на уровне МВД, ГУ МВД, УМВД по субъектам Российской Федерации. Это в значительной мере облегчит данную работу на федеральном уровне. Между тем, чтобы такая работа осуществлялась на региональном уровне управления, необходима разработка специального нормативного правового акта.

4. Представляется, что на уровне МВД России, а также МВД, ГУ МВД, УМВД предпочтительнее использовать вторую систему показателей, ориентированную на характеристику достижения целей деятельности в сфере обеспечения национальной безопасности. Показатели, характеризующие выполнение функций, т. е. объем и качество текущей деятельности, могут стать частью системы для оценки деятельности конкретных подразделений, т. е. департаментов и управлений органов внутренних дел.

5. Полноценное внедрение системы показателей результативности достижения целей в сфере обеспечения национальной безопасности требует длительного времени – апробация, уточнение методологии учета и расчета, точность определения целевых значений и т. п. В настоящее время отсутствует адекватное информационно-статистическое обеспечение для использования в полном объеме системы показателей, разработанной в рамках проекта для мониторинга достижения целей органов внутренних дел. Поэтому необходимо создать такого рода систему.

# ПРИЛОЖЕНИЕ

## Вопросы для самоконтроля

### ***1. Что понимается под управленческим решением в правоохранительной сфере?***

1.1. Распределение работы между сотрудниками правоохранительной организации.

1.2. Конечный результат деятельности правоохранительной организации.

1.3. Завершающий этап процесса управления организацией.

1.4. Выбор альтернативного решения.

1.5. План действий правоохранительной организации, формулировка задачи и организационно-практическая работа по достижению поставленных целей.

### ***2. Почему существуют различные подходы к определению понятия «управленческое решение»?***

2.1. Управление в правоохранительной сфере охватывает разнообразные стороны деятельности.

2.2. Обусловленность развитием управленческой деятельности.

2.3. В связи с органической связью теории и практики управления в правоохранительной сфере.

2.4. Научные положения и практика разработки решений формировалась на основе различных концепций управления.

2.5. Все подходы вписываются в единую концепцию управления.

### ***3. Какие этапы процесса стратегического управления в правоохранительной сфере составляют необходимую последовательность этапов разработки управленческих решений?***

3.1. Целеполагание, разработка сценариев, выбор альтернативного сценария, принятие решения.

3.2. Определение правоохранительной проблемы, разработка вариантов ее решения, выбор одного из вариантов, реализация решения.

3.3. Цель, ситуация, проблема, решение.

3.4. Проблема, цель, ситуация, решение.

3.5. Решение, оценка последствий, разработка нового решения.

### ***4. Какие факторы влияют на типологию разработки стратегических управленческих решений в правоохранительной сфере?***

4.1. Изменение внешней среды управления.

4.2. Стиль управления руководителя (стратега).

4.3. Лидерство.

4.4. Изменения во внутренней среде управления.

4.5. Тип сложившегося процесса управления в правоохранительной организации.

**5. Как связаны процессы стратегического управления в правоохранительной сфере и разработка долгосрочных и среднесрочных управленческих решений?**

5.1. Зависит от полномочий правоохранительного субъекта принятия управленческих решений.

5.2. Взаимообусловлены, определяют единство и динамику управления правоохранительными процессами.

5.3. Связи определяют типологию управления в правоохранительной системе.

5.4. Не связаны.

**6. От чего в процессе управления правоохранительной организацией зависит необходимость принятия стратегических решений?**

6.1. От типа управления, который порождает необходимость и последовательность этапов разработки стратегических решений.

6.2. Прямой зависимости не усматривается.

6.3. От способности руководителя стратегически мыслить, генерировать идеи и формировать варианты решений.

6.4. От условий внешней и внутренней среды, в которой осуществляется управление правоохранительными процессами.

**7. Какую роль играют функции управления в правоохранительной сфере при разработке управленческих решений?**

7.1. Функции порождают тип управленческого решения.

7.2. Функции отражают содержание управленческого решения.

7.3. Функции выступают в качестве условия разработки управленческого решения.

7.4. Функции управления обеспечивают реализацию управленческого решения.

**8. Наличие взаимосвязи функций управления в правоохранительной сфере и стратегических решений.**

8.1. Стратегическое решение в правоохранительной сфере есть результат реализации определенной управленческой функции.

8.2. Взаимосвязь определяется в соответствии с классификацией правоохранительных стратегий (стратегических решений).

8.3. Взаимосвязь устанавливается через функции планирования и контроля.

8.4. Взаимосвязь отсутствует.

8.5. Взаимосвязь стратегического решения существует лишь с функцией организации.

**9. Роль внешней среды в разработке и принятии правоохранительным субъектом стратегических решений.**

9.1. Ограничивает цели стратегических решений.

9.2. Не оказывает влияния.

9.3. Влияет на структуру и систему принятия стратегических решений.

9.4. От характеристики внешней среды изменяется технология разработки и принятия стратегического решения.

9.5. Государственные и муниципальные органы управления создают внешнюю среду деятельности правоохранительного субъекта.

**10. Какова роль внутренней среды управления в разработке стратегических решений?**

10.1. Не играет роли.

10.2. Изменения во внутренней среде могут повлиять на результаты реализации стратегического решения.

10.3. Характер изменений может повлиять на содержательную сторону решения или на процесс его реализации.

10.4. Любое изменение во внутренней среде управления необходимо учитывать при разработке и принятии стратегического решения.

**11. Какие элементы процесса управления правоохранительной средой оказывают ключевое влияние на процесс разработки стратегических решений?**

11.1. Дефицит временного ресурса.

11.2. Периодичность появления правоохранительных проблем и необходимость их решения.

11.3. Неравномерность управленческих воздействий.

11.4. Динамика взаимосвязи управляющей и управляемой подсистем.

**12. Какова роль в разработке и принятии стратегических решений организационной структуры правоохранительного субъекта?**

12.1. Соответствует функциональному содержанию стратегического решения.

12.2. Определяет последовательность управленческих функций.

12.3. Реализует право и полномочия принятия стратегических решений.

12.4. Обеспечивает взаимосвязь между стратегическими и тактическими решениями.

12.5. Обеспечивает последовательность реализации решений.

**13. Какова роль в правоохранительной системе принципа иерархии и уровней управления при разработке стратегических решений?**

13.1. Возможность использования преимуществ централизации системы.

13.2. Возможность при помощи решений исключать противоречивые цели.

13.3. Усложняют процесс разработки стратегических решений.

**14. Какую роль в процессе разработки стратегических решений играют полномочия правоохранительного субъекта?**

14.1. Наличие правомочий принятия стратегических решений.

14.2. Создают условия решения единой для правоохранительного субъекта стратегической задачи.

14.3. Главное условие для руководителя правоохранительного субъекта.

14.4. Ограничение в систематике принятия решений.

**15. Какую роль в процессе разработки стратегических решений играют цели управления, сформированные вышестоящей организацией?**

15.1. Выступают ограничителем выработки правоохранительным субъектом альтернативных долгосрочных и среднесрочных решений.

15.2. Способствуют разработке альтернативных стратегических решений.

15.3. Нарушают сложившуюся в правоохранительной организации систему разработки долгосрочных и среднесрочных решений.

15.4. Как правило, не играют никакой роли.

**16. Какую роль в разработке стратегических решений играет принятая в правоохранительной организации концепция управленческой деятельности?**

16.1. Формирует философию правоохранительной организации.

16.2. Обуславливает мотивацию персонала на реализацию стратегического решения.

16.3. Как правило, не играет никакой роли.

**17. Какую роль в разработке стратегических решений играют личностные качества руководителя правоохранительного субъекта?**

17.1. Лидерские качества руководителя правоохранительной организации мешают разработке решений стратегического характера.

17.2. Лидерские качества руководителя не играют никакой роли при разработке стратегических решений.

17.3. Играют роль лишь при принятии стратегического решения.

17.4. Лидерские качества играют роль на всех этапах процесса управления.

17.5. Формируют идеологию и механизм процесса разработки и принятия стратегических решений.

**18. Какова роль при разработке стратегических решений организационной культуры правоохранительного субъекта?**

18.1. Мотивирует реализацию стратегического решения.

18.2. Создает благоприятные условия для процесса разработки и реализации стратегического решения.

18.3. Упорядочивает систему сбора, обработки и анализа информации стратегического характера.

**19. Какова при разработке стратегического решения роль масштаба правоохранительной проблемы?**

19.1. Процессы разработки стратегических решений не зависят от масштаба правоохранительной проблемы.

19.2. Масштаб правоохранительной проблемы не играет роли, если в процессе выработки стратегического решения применяется системный подход.

19.3. Масштаб решаемой стратегической задачи должен соответствовать целям и уровню правоохранительной организации.

**20. Какую роль в процессе формирования стратегического решения играют виды и направления правоохранительной деятельности?**

20.1. Процессы разработки и принятия стратегических решений не зависят от видов и направлений деятельности правоохранительного субъекта.

20.2. Все решения ориентированы на реализацию функционально установленных видов и направлений деятельности правоохранительной организации.

20.3. В соответствии с типологией правоохранительных стратегий установлены те, которые присущи правоохранительной организации соответствующего уровня, и те, которые связаны с реализацией специфических функций правоохраны.

20.4. Каждому виду правоохранительной деятельности соответствуют свои стратегические решения.

**21. Какую роль в формировании стратегических решений играет информация?**

21.1. Разработка стратегических решений основана на преобразовании информации.

21.2. Информация является универсальным языком стратегических решений.

21.3. С помощью информации описываются все стратегические решения.

21.4. Информация формирует представление о процессах, явлениях, предметах и используется в разработке стратегических решений в качестве методологического средства.

21.5. Роль в процессе разработки стратегического решения играет не информация, а то, что она описывает.

**22. Какую роль в процессе разработки стратегических решений играют особенности правоохранительной деятельности, ее средства и методы?**

22.1. Формируют систему стратегических решений и механизм их разработки в соответствии с уровнем правоохранительной организации и ее компетенцией.

22.2. Вводится новый тип управленческих отношений.

22.3. Появляются новые решения, расширяющие компетенцию правоохранительного субъекта.

22.4. Процессы разработки стратегических решений осуществляются в соответствии с компетенцией правоохранительного субъекта.

22.5. Правоохранительная деятельность и применяемые при этом средства и методы не вносят корректив в процесс формирования стратегических решений.

**23. Какую роль в процессе разработки правоохранительным субъектом стратегических решений играет организационная структура?**

23.1. Обусловливает взаимосвязи в дереве целей и дереве решений.

23.2. Предоставляет право принятия стратегического решения.

23.3. Создает проблемы правоохранительной организации для разработки долгосрочных решений.

23.4. Устанавливает последовательность и взаимосвязи в процессе разработки стратегических решений.

23.5. Является основой для формирования стратегических решений.

**24. Какую роль в процессе разработки стратегических решений играет правовое обеспечение управления правоохранительной организацией?**

24.1. Устанавливает ответственность за последствия стратегических решений.

24.2. Предоставляет право разрабатывать и принимать решения долгосрочного характера.

24.3. Устанавливает права, обязанности и ответственность за решения.

24.4. Устанавливает порядок распределения ответственности.

24.5. Обеспечивает законность принятого и реализуемого долгосрочного решения.

**25. Что понимается под категорией «принятие стратегических решений»?**

25.1. Лицо, принимающее стратегическое решение.

25.2. Роль руководителя правоохранительного субъекта.

25.3. Порядок принятия долгосрочных решений в соответствии с установленной компетенцией.

25.4. Последний этап процесса разработки стратегических решений.

25.5. Осуществление выбора альтернатив при принятии стратегических решений.

**26. Как связаны в правоохранительной деятельности процессы «разработка стратегических решений» и «принятие стратегических решений»?**

26.1. Не связаны.

26.2. Принятие стратегического решения – последний этап процесса разработки стратегического решения.

26.3. Принятие стратегического решения – одна из важнейших функций руководителя.

26.4. Разработка стратегических решений является функцией аппарата управления, а принятие стратегического решения – обязанность руководителя.

26.5. Это единый процесс.

**27. Какие факторы оказывают самое существенное влияние на процесс принятия стратегических решений?**

27.1. Правоохранительная ситуация.

27.2. Цели правоохранительного субъекта.

27.3. Изменения среды управления (внешней и внутренней).

27.4. Права и обязанности руководителя правоохранительного субъекта, закрепленные в правовых документах.

27.5. Организационное поведение.

**28. Какой стиль управления руководителя правоохранительного субъекта отражается на процессе эффективной реализации принятых стратегических решений?**

28.1. Авторитарный стиль управления способствует эффективности при реализации стратегических решений.

28.2. Демократический стиль управления повышает эффективность реализации стратегических решений.

28.3. Коллективный стиль руководства при принятии стратегических решений обеспечивает эффективную реализацию стратегических решений.

28.4. Открытая мотивация персонала правоохранительного субъекта повышает эффективность реализации принятого стратегического решения.

28.5. Авторитарный стиль управления снижает эффективность реализации принятого стратегического решения.

**29. Как отражаются личностные качества руководителя правоохранительного субъекта на процессе принятия стратегических решений?**

29.1. Личностные качества руководителя играют роль только в больших по составу правоохранительных организациях.

29.2. Играют роль не личностные качества, а лишь должность руководителя.

29.3. Не играют никакой роли.

29.4. Личностные и профессиональные качества эффективного лидера обеспечивают потенциал принятых стратегических решений.

**30. Какую роль играют централизация и децентрализация в процессах принятия стратегических решений?**

30.1. Децентрализация правоохранительных органов требует делегирования полномочий.

30.2. Централизация обеспечивает единство долгосрочных решений, а децентрализация требует согласования функций и решений.

30.3. Децентрализация функций может сопровождаться децентрализацией принятия стратегических решений.

30.4. Централизация функций обеспечивает централизацию принятия стратегических решений.

30.5. Централизация функций не обеспечивает централизацию принятия стратегических решений.

**31. Какие методы используются правоохранительным субъектом при разработке стратегических решений?**

31.1. Прогнозирование правоохранительной обстановки.

31.2. Ретроспективный анализ правоохранительной обстановки.

31.3. Административные методы.

31.4. Организационное моделирование.

31.5. Социальное проектирование.

**32. Какие методы используются в разработке стратегии развития правоохранительного субъекта?**

32.1. Организационное проектирование.

32.2. Системный анализ.

32.3. Стратегическое планирование.

32.4. Оперативное управление.

32.5. Кадровая стратегия.

**33. Можно ли при разработке стратегического решения ограничиться лишь количественной информацией?**

33.1. Нецелесообразно, так как увеличиваются риски.

33.2. Можно, если точно рассчитать риски.

33.3. Можно, качественная информация не снижает риски.

33.4. Все зависит от прогнозирования правоохранительной ситуации.

33.5. Все зависит от умения оценивать количественную информацию.

**34. На каком этапе процесса разработки правоохранительным субъектом стратегического решения привлекаются к работе эксперты?**

34.1. На этапе целеполагания.

34.2. На этапе оценки последствий принимаемых стратегических решений.

34.3. Зависит от характера стратегического решения.

34.4. На этапе оценки правоохранительной ситуации.

34.5. На всех этапах.

**35. На каком этапе управления правоохранительной средой генерируются варианты стратегического решения?**

35.1. Целеполагания.

35.2. Оценки правоохранительной ситуации.

35.3. Принятия стратегического решения.

35.4. На всех этапах разработки и принятия стратегического решения.

35.5. На этапе формулирования правоохранительной проблемы.

**36. Что обуславливает адекватное понимание правоохранительной ситуации, способное повлиять на процесс разработки и принятия стратегического решения?**

36.1. Системный анализ.

36.2. Ситуационный анализ.

36.3. Ретроспективный анализ.

36.4. Стратегический анализ.

36.5. Опыт выхода из критических ситуаций.

**37. Что правоохранительному субъекту целесообразно принимать во внимание при анализе альтернативных вариантов стратегического решения?**

37.1. Последствия принимаемого стратегического решения.

37.2. Изменения в среде управления.

37.3. Сильные и слабые стороны альтернативных вариантов стратегического решения и планов их реализации.

37.4. Изменение правоохранительных целей.

37.5. Мотивационную сторону исполнителей стратегического решения.

**38. Какие методы генерирования вариантов стратегического решения целесообразно использовать правоохранительному субъекту?**

38.1. Мозговой штурм.

38.2. Административные методы.

38.3. Экспертные оценки.

**39. Следует ли экспертам обмениваться информацией между собой в процессе проведения экспертной работы?**

39.1. Да, целесообразно.

39.2. Нет, необходимо иметь независимые мнения.

39.3. Не следует изолировать экспертов от общения.

39.4. Нецелесообразно, лучше иметь несколько мнений.

**40. В чем отличие коллективного принятия долгосрочных решений от коллективной экспертизы?**

40.1. Коллективное принятие стратегического решения осуществляет руководитель правоохранительного субъекта.

40.2. Совершенно разные процессы.

40.3. Коллективное принятие стратегического решения основывается на коллективной экспертизе.

40.4. Лицо, принимающее решение, не может выступать в качестве эксперта.

40.5. Никаких отличий нет.

**41. Может ли стратегическое решение в правоохранительной сфере приниматься без экспертизы?**

41.1. Может, экспертиза используется редко.

41.2. Экспертиза используется только при оценке правоохранительной ситуации, характеризующей реальное положение дел.

41.3. Экспертиза должна использоваться при разработке и принятии стратегических решений.

**42. Кто оказывает наибольшее влияние на формирование целей правоохранительной организации?**

42.1. Руководитель правоохранительного органа.

42.2. Управленческий аппарат.

42.3. Правоохранительная среда.

42.4. Внутренняя среда правоохранительной организации.

**43. Какова роль ресурсов в принятии стратегических решений?**

43.1. Важны только кадровые ресурсы.

43.2. Важны не сами ресурсы, а их соотношение.

43.3. Ресурсы могут не учитываться.

43.4. Ресурсы играют второстепенную роль.

**44. Какие способы формирования целей используются правоохранительными субъектами?**

44.1. Мозговой штурм.

44.2. Стратегический анализ.

44.3. Цели формируются коллективом правоохранительной организации.

44.4. Цели формируются узкой группой специалистов (экспертов), работающих в правоохранительной сфере.

44.5. Цели формируются единолично руководителем правоохранительного субъекта.

44.6. Цели формируются инициативной группой.

**45. Какую роль в правоохранительной деятельности при разработке стратегических решений играет дерево целей?**

45.1. Нужно для планирования работы всех подразделений правоохранительной организации.

45.2. Нужно для координации работы всех подразделений.

45.3. Определяет круг задач и решений для подразделений и конкретных исполнителей.

45.4. Нужно для организации процесса достижения общих целей.

45.5. Нужно для перехода от одной цели к другой.

**46. Какую роль играет миссия правоохранительной организации в разработке стратегических решений?**

46.1. Формирует систему ограничений.

46.2. Позволяет контролировать направление совершенствования правоохранительной деятельности.

46.3. Определяет характер взаимодействия с внешней средой.

46.4. Позволяет разрабатывать стратегию в рамках направлений правоохранительной деятельности.

46.5. Часто приводит к противоречивым решениям.

**47. Какую роль играет система ценностей в разработке стратегических решений?**

47.1. Определяет стратегические и тактические ценности правоохранительной организации (часто в лице руководства).

47.2. Игруют роль только социальные ценности.

47.3. Игруют роль только материальные ценности.

47.4. Игруют роль ценности, которые отражены в миссии правоохранительной организации.

**48. Какую роль в правоохранительной организации играют конкурирующие цели при разработке стратегических решений?**

48.1. Приводят к конфликту целей и, как следствие, – к социальному конфликту.

48.2. Способствуют развитию правоохранительной организации.

48.3. Требуют альтернативных стратегий.

48.4. Требуют антикризисных решений.

48.5. Приводят к переоценке сформированных целей.

**49. Какую роль играет мониторинг в разработке правоохранительным субъектом стратегических решений?**

49.1. Позволяет оценить стратегическое решение с позиции достижения целей.

49.2. Позволяет адекватно реагировать на изменение ситуации.

49.3. Обеспечивает информацией для корректировки стратегических решений в условиях неопределенности.

49.4. Обеспечивает достоверность данных.

49.5. Практически не используется.

**50. Почему при разработке правоохранительным субъектом стратегических решений необходим мониторинг внешней и внутренней среды управления?**

50.1. Позволяет адекватно реагировать на изменение правоохранительной ситуации.

50.2. Позволяет оценить стратегическое решение с позиции достижения цели.

50.3. Обеспечивает достоверность данных о правоохранительной ситуации.

50.4. Снижает неопределенность правоохранительной ситуации.

**51. Как измерить результативность стратегических решений, принятых правоохранительным субъектом?**

51.1. Никак.

51.2. Оценивают через социальный вред.

51.3. Оценивают через причиненный обществу экономический ущерб.

51.4. С помощью количественно-качественных показателей результативности решения.

51.5. С помощью специальной шкалы.

**52. Почему стратегические решения, принимаемые в правоохранительной сфере, целесообразно измерять с помощью количественно-качественных показателей?**

52.1. Стратегические решения реализуются людьми.

52.2. Решения содержат главным образом социальную составляющую.

52.3. Решения разрабатываются только для специалистов, работающих в правоохранительной сфере.

52.4. Количество часто переходит в качество.

52.5. Цели формируются с помощью количественных и качественных показателей.

**53. Какие критерии измерения стратегических решений могут использоваться в правоохранительной деятельности?**

53.1. Результаты работы правоохранительной организации.

53.2. Качество правоохранительной работы:

– раскрытие преступлений; предотвращение преступления; пресечение преступления; восстановление нарушенных прав потерпевших от преступления;

– создание на обслуживаемой территории безопасной от криминалитета жизнедеятельности населения и минимизация угроз от преступности и правонарушений граждан.

53.3. Временной фактор.

**54. Какая взаимосвязь между критериями результативности и эффективности стратегических решений?**

54.1. По существу это одно и то же.

54.2. Эффективность – экономический показатель, а результативность оценивается с помощью социальных показателей.

54.3. Результативность – показатель достижения цели, эффективность – экономический показатель.

54.4. Результативность связана с качественной характеристикой правоохраны, эффективность – с затратами материальных и социальных ресурсов.

54.5. Никак не связаны.

**55. Какова роль профессиональной подготовленности руководителя правоохранительной организации в разработке стратегических решений?**

55.1. Является критерием оценки руководителя-стратега.

55.2. Является критерием назначения на должность руководителя.

55.3. Повышает качество стратегического решения.

55.4. Приводит к повышению качества правоохранительной деятельности.

55.5. Вызывает уважение подчиненных.

**56. Какую роль при разработке стратегических решений играет информационное воздействие?**

56.1. Изменяет процесс разработки стратегического решения правоохранительным субъектом.

56.2. Предполагает оценку степени влияния на процесс разработки решения.

56.3. Способно стимулировать разработку решения, воздействовать или изменять отношение к нему управленческого аппарата.

56.4. Играет роль дополнительной информации.

**57. Какую роль в разработке стратегических решений играет информационная мощь стратегического субъекта?**

57.1. Формирует потенциал стратегического анализа.

57.2. Позволяет оценить методологические подходы к разработке стратегического решения.

57.3. Используется в разработке организационной структуры.

57.4. Используется для подготовки базы данных.

57.5. Создает задел для будущих решений.

**58. Какие структурные звенья правоохранительного субъекта влияют на достоверность и полноту информационной базы стратегических решений?**

- 58.1. Штабные подразделения.
- 58.2. Оперативно-розыскные.
- 58.3. Эксперты.
- 58.4. Все в комплексе.

**59. Какие функции правоохранительной организации формируют цикл разработки стратегических решений?**

- 59.1. Координация и регулирование.
- 59.2. Прогнозирование, планирование, организация, контроль.
- 59.3. Планирование, организация, мотивация, контроль.
- 59.4. Целеполагание, стратегическое планирование, проектирование.
- 59.5. Все функции управления.

**60. Как трактуется категория «технология разработки решения»?**

- 60.1. Способ разработки решений.
- 60.2. Структуризация процесса разработки решений.
- 60.3. Последовательность этапов, алгоритмов и операций процесса разработки решений.
- 60.4. Сценарий разработки решений.
- 60.5. Совокупность приемов разработки решений.

**61. Что такое качество стратегического решения в правоохранительной сфере?**

- 61.1. Такой категории не существует.
- 61.2. Субъективное отношение к стратегическому решению (необходимо, нет необходимости).
- 61.3. Адекватность объекта и субъекта стратегического решения.
- 61.4. Наличие социальных и социально-правовых составляющих.
- 61.5. Совокупность свойств стратегического решения, позволяющих получить реальный результат от его осуществления.

**62. Какие показатели эффективности стратегических решений целесообразно использовать для оценки в системе правоохранительных органов?**

- 62.1. Качество правоохранительной работы (предупреждение и раскрытие преступлений).
- 62.2. Уровень безопасности от криминальных угроз жизнедеятельности населения на обслуживаемой территории.
- 62.3. В правоохранительной практике не используются.

## ТЕСТ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ

1. Перед проведением стратегического анализа среды управления правоохранительной сферой правоохранительный субъект располагает обширной информацией, часть которой в дальнейшем не понадобится. Чтобы отсеять ненужную информацию, необходимо использовать соответствующий критерий необходимой информации. Таким критерием является:

- а) технология;
- б) цели;
- в) стратегия;
- г) миссия.

2. В основе стратегического анализа среды управления правоохранительной сферой должны лежать следующие методологические принципы:

- а) принцип преимущества в борьбе с преступностью;
- б) принцип сравнительного анализа;
- в) метод наблюдения;
- г) комплексный анализ;
- д) системный подход;
- е) принцип учета специфики правоохранительного субъекта.

3. К составляющим внешней среды управления правоохранительной сферой относятся:

- а) микроокружение;
- б) мегаокружение;
- в) макроокружение;
- г) мини-окружение.

4. Процесс стратегического анализа внутренних ресурсов и возможностей правоохранительного субъекта, направленный на оценку его сильных и слабых сторон, выявление стратегических проблем борьбы с преступностью, это:

- а) STEP-анализ;
- б) SWOT-анализ;
- в) управленческий анализ;
- г) проблемный анализ.

5. Чем различаются STEP- и SWOT-анализы:

а) SWOT-анализ позволяет синтезировать результаты STEP-анализа как внешней, так и внутренней среды управления правоохранительной сферой;

б) предметом SWOT-анализа выступает как внешняя, так и внутренняя среда управления правоохранительной сферой, а предметом STEP-анализа – только ее внешняя среда;

в) STEP-анализ – это разновидность качественного, а SWOT – количественного анализа.

6. SWOT-анализ включает в себя:

а) анализ возможностей правоохранительного субъекта и вероятных угроз социальной безопасности;

б) анализ сильных и слабых сторон деятельности правоохранительного субъекта;

в) анализ макросреды и микросреды;

г) анализ всех отмеченных факторов.

7. Стратегическая зона деятельности правоохранительного субъекта:

а) зона наибольшей угрозы социальной безопасности общества от преступной деятельности и правонарушений;

б) обычная территория функционирования правоохранительного субъекта.

## ГЛОССАРИЙ

**Агрегирование** – объединение, суммирование каких-либо однородных показателей (величин) с целью получения более общих, обобщенных, совокупных показателей (величин).

**Внешнее оценивание** – инициируется надзирающими инстанциями или заинтересованными сторонами – группами интересов и осуществляется специалистами, представляющими инициатора.

**Внешняя среда управления** – представляет собой общество во всем комплексе социальных и иных характеристик. Содержит две составляющие: население в целом (макросреда: экономические, политические, социальные, духовно-культурные и другие компоненты); социальную среду (микросреда), которая формирует людей и в которой проходит их жизнедеятельность, в том числе и преступная.

**Внутреннее оценивание** – инициируется руководством и осуществляется штатными сотрудниками оцениваемой системы или программы.

**Внутренняя среда управления** – включает совокупность характеристик субъектов стратегического управления, в том числе правоохранительных: сложившуюся организационно-штатную структуру, распределенные функции, ответственность, ресурсы, права подразделений и персонала, отношения руководителей – подчиненных, стиль руководства и отношения неформального лидерства, социально-психологический климат в коллективе.

**Гипотеза** – предположение, которое может быть подвергнуто проверке.

**Дерево целей социального управления** – иерархически упорядоченная целостность целей социального управления.

**Децентрализация** (в узком значении) – структурно-функциональная дифференциация и специализация механизмов выработки, принятия и реализации стратегических решений, способствующих повышению адаптивности, ответственности, прозрачности (транспарентности) и в конечном счете эффективности системы (например, правоохранительной).

**Документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации** – утверждаемые (одобряемые) Президентом Российской Федерации документы стратегического планирования, определяющие стратегические приоритеты, цели и меры внутренней и внешней политики, характеризующие состояние национальной безопасности Российской Федерации.

**Жизненно важные интересы** – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства, например потребность в социальной безопасности личности, общества, государства.

**Задача социально-экономического развития** – комплекс взаимовязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей социально-экономического развития.

**Задачи** – конкретные установки, выполнение которых в целом или в определенной комбинации позволяет достичь поставленных целей. Задачи – это промежуточные указатели на пути реализации любого вида стратегии, в том числе и правоохранительной.

**Знание** – комбинация опыта, ценностей, экспертных оценок и контекстной информации, с помощью которых новые данные и опыт инкорпорируются в информацию и становятся лично значимыми. Знание существует в сознании людей, в организациях знание фиксируется в документах, процессах, процедурах, нормах, в практической деятельности.

**Институт** – устойчивый комплекс норм, правил, символов, регулирующих различные сферы человеческой деятельности и организующих их в систему ролей и статусов, с помощью которых удовлетворяются основные жизненные и социальные потребности (институт права).

**Инструментальные цели** – условия, способствующие достижению стратегических целей правоохранительными субъектами. К общезначимым инструментальным целям правоохранительной системы относят стратегическую проходимость, бюджетную и административную обеспеченность, наличие компетентных кадров.

**Интегральные социальные зоны** – определенные совокупности охранительных правоотношений и организационно-управленческих структур (институтов), в которых правоотношения переплетены с другими видами отношений (социально-экономическими, социально-культурными, социально-политическими и др.).

**Информационно-аналитические технологии** – совокупность методов сбора и обработки информации, характеризующей объект управленческого воздействия (социальные, политические, экономические, правовые и другие процессы), специфические приемы их диагностики, анализа и синтеза, а также оценки последствий принятия различных вариантов стратегических решений.

**Информационный компонент принятия стратегического решения** – совокупность объективных составляющих решения: проблема, альтернатива, действия, результаты, ограничения и т. д.

**Итоговое оценивание** – вид формального оценивания, предполагающий мониторинг усилий, затраченных на достижение поставленных целей и задач, по истечении значительного времени с начала действия оцениваемой программы.

**Концепция социально-экономического развития региона** – документ, в котором отражены цели, задачи, принципы, факторы, приоритетные направления, ресурсы и механизмы развития региона.

**Корреляция** – изменение одной переменной, связываемое с изменением другой переменной.

**Критерии оценки** – операциональное измерение степени достижения стратегической цели. Критерий может быть сформулирован как ограничение или задача.

**Косвенные организационные структуры социального управления** – различные организационные структуры управления, нацеленные на решение разного рода специальных задач (политические, экономические, законодательные, административные, производственные и т. д.), решающие параллельно задачи социального управления.

**Маршруты прохождения решения** – альтернативные пути продвижения проекта решения на стадии легитимизации.

**Менеджмент стратегический** – эффективное, производительное достижение целей организации посредством реализации функций планирования, организации, лидерства (руководства) и контроля над ресурсами; государственное управление не может считаться менеджментом, оно не ориентировано на рынок, получение прибыли и не свободно в принятии решений. О государственном менеджменте говорят лишь в том случае, если государство входит со своим капиталом в государственно-частные компании и участвует в получении и распределении прибыли.

**Методология стратегического управления** – динамичное единство системы основополагающих принципов, методов, приемов и форм стратегического управления.

**Миссия** – четко выраженная наиболее общая (генеральная) цель деятельности организации (системы), которой определяется ее предназначение, удовлетворяемая ею общественная потребность, философия организации (системы) и главные принципы.

**Мониторинг** – метод, предполагающий документирование хода реализации стратегического плана, в том числе в сравнении с показателями программ, конкретизирующих план, и сопоставление достигнутого уровня результативности с предыдущими и ожидаемыми уровнями.

**Общественная безопасность** (в праве) – система общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни

и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и негосударственных организаций, учреждений и предприятий.

**Ограничения стратегии** – условия достижения стратегических целей и задач, которые должны быть достигнуты. Список ограничений должен включать любые ресурсы, необходимые либо для поддержания системы, либо для имплементации альтернативной стратегии.

**Окружающая среда** – все окружающие условия и факторы, оказывающие влияние на организм или группу организмов.

**Определение ситуации** – интерпретация или значение, которое мы придаем сиюминутным обстоятельствам.

**Оптимизация стратегического управления** – рационализация системы, методов и форм управления на основе сочетания как можно большего социального результата при минимизации издержек и при учете приоритетности социальных целей.

**Организационные структуры (институты) социального управления** – различного вида государственные, частные, общественные и смешанные организации и их подразделения, основной целевой установкой (миссией) которых являются решения различных задач социального управления.

**Организация** – сознательный разумный процесс искусственного упорядочения и преобразования объективного мира человека.

**Организованность** – стихийная бессознательная упорядоченность эволюционных процессов динамики объективного мира человека.

**Отраслевой документ стратегического планирования Российской Федерации** – документ, в котором определены приоритеты, цели и задачи государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

**Оценивание стратегического решения** – этап цикла стратегического решения, когда устанавливается степень отклонения фактических результатов решения от первоначально прогнозируемых, а также выявляются непредвиденные и побочные последствия. Решения могут оцениваться по критериям эффективности, результативности и др.

**Оценка воздействия** – анализ изменения внешней среды под воздействием решений и действий системы; способ оценивания долгосрочных последствий планов и программ, предполагающий выявление изменений в объекте управления, полученных благодаря осуществляемой деятельности управляющего субъекта.

**Оценка процесса стратегического управления** – анализ структурных и операциональных аспектов внутренней системной «конверсии», т. е. процесса преобразования внешних «входов» в управленческие решения и действия («выходы»).

**Оценка реакции** – анализ реакции системы на воздействия внешней среды через «вход» – вызовы, угрозы, проблемы, возможности, требования, ресурсы и пр.

**Оценка результативности** – способ установления результатов реализуемого плана (программы), предполагающий их сопоставление с заявленными целями.

**Парадигма** – система фундаментальных принципов, создающая осознанную установку мышления рассматривать явления в определенном свете или исследовать их в соответствующем методологическом ключе.

**Перспективный анализ** – анализ, предполагающий проекцию возможных результатов тех или иных альтернативных решений и действий (прогностический анализ) либо выработку конкретных рекомендаций в отношении принимаемого решения.

**План деятельности федерального органа исполнительной власти** – документ стратегического планирования, содержащий цели, направления, индикаторы, планируемые промежуточные и окончательные результаты деятельности федерального органа исполнительной власти на среднесрочный период и предусматривающий в рамках установленных полномочий федерального органа исполнительной власти обеспечение реализации документов стратегического планирования.

**Портфельная стратегия** – это управленческое решение по формированию определенной совокупности стратегических областей или зон деятельности, результатом которого становится организованное взаимодействие ряда стратегий.

**Правоохранительная сфера** – это совокупность общественных отношений, в центре которых стоят проблемы защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства. Элементами правоохранительной сферы являются: правоохранительная деятельность, организации и институты; правоохранительные нормы и коммуникации; правовая культура и идеология.

**Прогнозирование стратегического решения** – этап цикла стратегического решения, на котором определяются риски, последствия – выгоды и издержки, – ассоциированные с каждым из возможных альтернативных вариантов решения, выявленных на стадии инициирования, а также возникающих в процессе дальнейшего обсуждения и анализа проблемы.

**Программно-целевые методы стратегического управления** – реализация управления при помощи разработки и осуществления программ (нередко системы программ), в основу которых положены цели и задачи, преследуемые в процессе управления.

**Проектирование системы управления** – разработка систем управления применительно к конкретной системе (организации), структуре.

**Прямые организационные структуры социального управления** – создаются специально для решения задач социального управления.

**Реализация стратегии** – комплекс управленческих действий по обеспечению ее выполнения. Включает в себя последовательное выполнение пунктов стратегического плана и соответствующее ресурсное обеспечение. При этом реализация стратегии не сводится к стандартным управленческим процедурам, а требует формирования адекватных ей специфических черт организационной культуры, структуры и персонала.

**Региональная политика** – особый вид государственной политики по регулированию экономической, социальной, этнополитической, экологической, правоохранительной и других сфер развития страны в про-странственном (региональном) аспекте.

**Результат социально-экономического развития** – фактическое (достигнутое) состояние экономики, социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

**Результативность** – степень достижения фиксированной цели. Измеряется часто в процентах.

**Система стратегического управления** – совокупность всех субъектов и объектов социального управления стратегического порядка и их функции в виде единого взаимосвязанного целого.

**Системный анализ** – анализ развития явлений, процессов на основе системного подхода.

**Системный подход в социальном управлении** – построение организационных структур социального управления, определение их функций и решение конкретных задач управления, исходя из целостности управляемой системы, комплекса прямых и обратных связей как внутри нее, так и между ней и окружающей средой; рассмотрение системы во всей совокупности материальных и нематериальных (идеальных, абстрактных, психических), информационных, организационных, экономических, правовых, социально-психологических и других элементов.

**Ситуационный анализ** – анализ ситуации с учетом ее индивидуально-конкретных особенностей и прогнозирования ее динамики.

**Скрытые функции** – последствия, которые участниками системы не планируются и не осознаются.

**Среда управления** – основной объект воздействия субъектов стратегического управления и основной предмет стратегического анализа.

**Стратегическая альтернатива** – потенциально возможные направления действий, способствующие достижению поставленных целей и, тем самым, разрешению стратегической проблемы.

**Стратегические ограничения** – условия, задающие спектр путей и способов решения стратегических проблем. Стратегические ограничения определяют стратегическую проходимость решения.

**Стратегические программы** – программы, конкретизирующие стратегию развития и стратегический план.

**Стратегический анализ** (в самом общем значении) – деятельность по производству знаний о процессе и в процессе выработки, принятия и реализации стратегических решений. Рассматривается также как оценка внутренних и внешних условий и факторов, формирующих вызовы, угрозы социальной безопасности, а также оценка ресурсов, необходимых для развития и обеспечения социальной безопасности на долгосрочную перспективу.

**Стратегический контроль** – особый вид контроля, в отличие от обычного контроля направленный на оценку соответствия стратегических результатов стратегическим целям.

**Стратегический маркетинг** – современный маркетинг, базирующийся на определенном видении фирмой окружающего мира и своей роли (миссии) в нем, на тенденциях и принципах глобализма, инновационности, интегрированности, предпочтения структурных исследований перспектив потребностей рынка и мониторинга среды, активного использования связей с общественностью. В целевом отношении он ориентирован на сбалансированность, гармонизацию интересов фирмы, потребителей и общества в целом, партнерства всех участников отношений рыночного обмена и обеспечивает создание товаров и услуг более высокой ценности, чем у конкурентов.

**Стратегический план** – документ, включающий формулировку миссии организации, ее целей, анализ внешней и внутренней среды, выработанную стратегию, а также последовательность действий по ее реализации.

**Стратегический прогноз** – оценка направлений социально-экономического развития с учетом обеспечения социальной безопасности на долгосрочную перспективу в условиях воздействия внутренних и внешних вызовов и угроз социальной безопасности.

**Стратегический результат** – наблюдаемые последствия стратегических действий.

**Стратегическое действие** – конкретный набор или последовательность шагов в рамках выбранной стратегической альтернативы, способствующих достижению поставленных целей и желаемых результатов.

**Стратегическое планирование** – деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

**Стратегическое планирование социально-экономического развития региона, города** – систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения, исходя из местных ресурсов.

**Стратегическое решение правоохранительного субъекта** – представляет собой обдуманый вывод о необходимости осуществить действия по достижению стратегических целей и преодолению стоящих перед ним проблем по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности. Это процесс выбора из множества альтернатив (целей, способов действий, ресурсов и пр.) наиболее предпочтительной.

**Стратегическое управление** (в широком смысле) – процесс формирования стратегии, ее реализации и контроля соответствия достигнутых результатов запланированным целям.

**Стратегическое управление правоохранительной сферой** – управленческая деятельность, характеризующаяся процессом достижения правоохранительными и иными субъектами долговременных целей по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности посредством оптимального распределения ресурсов, которые позволяют результативно действовать всей правоохранительной системе и ее отдельным подразделениям в борьбе с правонарушениями и преступностью. Развивается также как прикладная управленческая дисциплина, использующая множественные методы исследования и аргументации с целью разработки, принятия и осуществления стратегических решений в проблемных ситуациях, обладающих общественной значимостью.

**Стратегия** – интегрированная модель действий, предназначенных для достижения целей любой организации. Содержанием стратегии слу-

жит набор правил принятия решений, используемый для определения основных направлений деятельности. В литературе существует два противоположных взгляда на понимание стратегии. В первом случае стратегия – это конкретный долгосрочный план достижения некоторой цели, а выработка стратегии – это процесс нахождения некоторой цели и составление долгосрочного плана. Во втором случае под стратегией понимается долгосрочное качественно определенное направление развития организации, касающееся сферы, средств и формы ее деятельности, системы внутриорганизационных отношений, а также позиций организации в окружающей среде. В деловой жизни под стратегией понимается общая концепция того, как достигаются цели организации, решаются стоящие перед ней проблемы и распределяются необходимые для этого ограниченные ресурсы.

**Стратегия** (в широком смысле) – концептуальное единство идей, целей и путей их достижения, направленных в будущее той или иной сферы жизнедеятельности человека; стратегия как вид деятельности – методы или процессы, посредством которых достигаются цели или решаются задачи.

**Стратегия отдельных видов социальной деятельности** (в широком смысле) – стратегия решения отдельных, наиболее актуальных социальных проблем.

**Стратегия правоохранительная** – стратегия правоохранительного субъекта, представляющая собой обобщающую модель его действий в нестабильной среде, необходимых для достижения долгосрочных целей по обеспечению правового порядка, социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности на основе выбранных критериев и эффективного распределения ресурсов.

**Стратегия правоохранительной организации** – модель, комплекс принципов деятельности организации и ее отношений с внешней и внутренней средой, перспективных целей организации, а также соответствующих решений по выбору инструментов достижения этих целей (с определенными запасными вариантами).

**Стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации** – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на уровне субъекта Российской Федерации на долгосрочный период.

**Субстанциональные цели** – ценности, которые общество стремится обеспечить во имя их самих как таковых (экономическая эффективность, социальная справедливость, человеческое достоинство, общественная безопасность и др.). Субстанциональная цель социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступных посягательств является базовой для правоохранительных стратегий.

**Сфера стратегического управления** – пространство стратегии социального управления, обладающее социальными, экономическими, политическими, юридическими, социально-психологическими, духовно-культурными измерениями.

**Теория стратегического управления правоохранительной сферой** – частнонаучная концепция, базирующаяся на самостоятельной отрасли научного знания, которой является социология управления.

**Угроза безопасности** – потенциальная возможность реализации опасности. Возникает как результат действия отдельных факторов или их совокупности. В качестве угроз при обеспечении социальной безопасности могут выступать общественно опасные действия в общественных и иных местах (террористические акты, массовые беспорядки), нарушение порядка пользования источниками повышенной опасности (транспортными средствами), предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота (оружие, радиоактивные вещества и пр.), и т. д.

**Управление правоохранительной сферой** – сложная, многократственная подсистема политико-управленческой сферы государства; является относительно самостоятельной системой социального управления, включает законодательную и правоприменительную подсистемы, обеспечивающие социальную безопасность личности, общества, государства от правонарушений и преступности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности. Воздействует на систему охранительных отношений, возникающих в связи с совершением правонарушений и преступлений и выступающих в правоохранительной сфере как объект социального управления.

**Установление оцениваемости** – метод, призванный определять, в какой мере к тому или иному объекту (внешняя или внутренняя среда) в принципе может быть применена процедура оценивания.

**Формулирование проблемы** – начальный этап аналитического исследования, предполагающий идентификацию конкретной проблемной ситуации и позволяющий обосновать возможность и необходимость корректирующего коллективного действия.

**Функции** – наблюдаемые последствия, позволяющие производить адаптацию или регулировку системы.

**Функциональная структура** – структура, в которой создаются функциональные звенья, наделенные полномочиями и ответственностью за результаты своей функциональной деятельности – принятия решений и контроля за их исполнением.

**Функционально-технологический подход к построению организационной структуры** – подход, основанный на рационализации потоков информации и технологии ее обработки.

**Функциональные связи** – связи, которые сопрягаются с теми или иными функциями управления.

**Функциональные структурные подразделения** – самостоятельные звенья организационной структуры, выполняющие определенные функции по управлению: управление (департамент), комитет, отдел, служба, бюро.

**Целевое программирование** – метод социального управления, выступающий в качестве технологии, с помощью которой оптимизируется процесс социального целеполагания, осуществляемого на макроуровне.

**Целеполагание** – определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

**Цели стратегии** – определенные достижения, соотносимые с наиболее общей, генеральной миссией субъекта, принимающего решение.

**Цели стратегического управления** – осознанные результаты, к которым стремятся лица, задействованные в социальном управлении.

**Цель социально-экономического развития** – состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

**Ценности** – общие представления, разделяемые большей частью общества, относительно того, что является желательным, правильным и полезным.

**Цикл стратегического планирования** – последовательность действий, состоящая из выработки миссии и целей, определения параметров внешней среды, влияющих на деятельность организации (системы), стратегического анализа, выработки стратегии организации (системы), ее реализации, контроля. Эта последовательность, повторяющаяся в виде управленческого цикла, составляет процесс стратегического планирования.

**Эффективность** – отношение результата к затратам. Критерий оценки, предполагающий получение в процессе правоохранительной деятельности максимального позитивного результата при заданном уровне затрат.

**Эффективность социального управления** – максимизация социального результата с учетом социальных приоритетов при возможной минимизации всех видов затрат.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативные правовые акты

Гражданский кодекс (ГК РФ) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

Гражданский процессуальный кодекс (ГПК РФ) от 14 ноября 2001 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

Уголовный кодекс (УК РФ) от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Уголовно-процессуальный кодекс (УПК РФ) от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 34. Ст. 4321.

Кодекс об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

Налоговый кодекс от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утверждена Президентом РФ 20 ноября 2013 г.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 52. Ст. 7542.

О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 6752.

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1112.

О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378.

Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 5. Ст. 3456.

Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 8. Ст. 1231.

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 8. Ст. 43.

Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 7866.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 56. Ст. 3321.

Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 3334.

О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 // СЗ РФ. 2011. № 5. 1234.

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 1232.

О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 4567.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 45. Ст. 4321.

Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах: Указ Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1232.

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 10 сентября 2011 г. № 1060 // СЗ РФ. 2011. № 56. Ст. 1113.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 // СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 1123.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // СЗ РФ. 2011. № 3. Ст. 3322.

Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 // СЗ РФ. 2011. № 24. Ст. 4563.

О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 // СЗ РФ. 2005. № 50. Ст. 2345.

О мерах по повышению результативности бюджетных расходов: постановление Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249 // СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 2132.

О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 1234.

Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 4321.

Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 5671.

О Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: распоряжение Правительства РФ от 27 октября 2012 г. № 1995-р // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 5432.

Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р // СЗ РФ. 2013. № 11. Ст. 3421.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. 1234.

О повышении эффективности исследования общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомствен-

ных источников социологической информации: приказ МВД России от 30 декабря 2007 г. № 1246 // СПС «КонсультантПлюс».

Об организации планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 26 сентября 2012 г. № 890 // СПС «КонсультантПлюс».

## **Основная литература**

*Агеева И.Н., Голубенкова Е.А.* Проведение стратегического анализа предприятия. Одесса, 2012.

*Акмаева Р.И.* Стратегический менеджмент: учебное пособие. Астрахань, 2012.

*Алексеев С.В.* Методические подходы к формированию стратегических целей диверсификации и оценке степени их достижения // Экономические науки. 2011. № 11 (72).

*Альтшулер И.Г.* Стратегический менеджмент. М., 2012.

*Андреев Н.А., Коробов В.Б.* Стратегический анализ в правоохранительной сфере. М., 2013.

*Андреев Н.А., Коробов В.Б.* Стратегический анализ отраслевого управления. М., 2011.

*Андреев Н.А., Коробов В.Б.* Стратегическое мышление в управлении правоохранительной сферой. М., 2013.

*Андреев Н.А., Коробов В.Б.* Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебник / под ред. проф. В.В. Гордиенко. М., 2015.

*Анисимов О.С.* Стратегическое управление в схемах. М., 2013.

*Арутюнова Д.В.* Стратегический менеджмент: учебное пособие. Таганрог, 2011.

*Бгашев М.В.* Стратегический менеджмент: учебное пособие. Саратов, 2012.

*Богуславская С.Б.* Системное стратегическое управление компаний: подходы и этапы постановки. СПб., 2013.

*Бутко Г.П., Бессонов А.Б.* Стратегический менеджмент: учебное пособие. Екатеринбург, 2012.

*Верховская О.Р., Савичев О.П.* Стратегический менеджмент: учебное пособие. СПб., 2012.

*Ветрова Е.Н., Погодина В.В.* Стратегическое планирование инновационного развития: практикум / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.Е. Карлика. СПб., 2012.

*Ветрова Е.Н.* Стратегический и инновационный менеджмент: практикум. СПб., 2012.

*Граит Р.* Современный стратегический анализ. СПб., 2009.

*Корчагин А.П., Соловьев В.В.* Стратегическое планирование: учебное пособие. М., 2012.

*Кузнецова О.П., Гадалин С.И.* Стратегическое управление: конспект лекций. Омск, 2013.

*Петухов О.Н.* Стратегическое планирование: учебное пособие. Томск, 2012.

Стратегическое управление в правоохранительной сфере: материалы международной научно-практической конференции от 31 октября 2008 г. М., 2012.

Теоретические основы стратегического управления в правоохранительной сфере. М., 2009.

*Хубулава Н.М.* Стратегическое планирование и прогнозирование: учебно-практическое пособие для студентов всех специальностей и всех форм обучения М., 2012.

## **Дополнительная литература**

*Аврутин Ю.Е., Зубов И.Н.* Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития): монография. СПб., 1998.

*Архипов В.* Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 5.

*Баранчеев В.* Стратегический анализ: технология, инструменты, организация // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 5.

*Бойков А.Д.* Проблемы государственно-правовой политики борьбы с преступностью // Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997.

*Греф Г.* Рождение стратегии для России эпохи Путина // Итоги. 2000. 8 фев.

*Грюниг Р., Хекнер Ф., Цойс А.* Методы идентификации стратегических факторов успеха // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 6.

*Дорогов Н.* Обоснование выбора экономической стратегии региона // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 3.

*Зорин Г.А., Танкевич О.В.* Стратегия борьбы с транснациональной преступностью. Гродно, 1997.

*Зубков А.И.* Сегодня – один закон, завтра – другой, и это правильно // Российские вести. 2000. 6 дек.

*Иванов Н.Н., Карпухин Ю.Г.* Стратегическое управление и инновации в правоохранительной деятельности органов внутренних дел: лекция. М., 1993.

*Иванов Н.Н.* Прогрессивная линия развития органов внутренних дел и стратегия управления ими в современных условиях // Стратегическое управление в органах внутренних дел. М., 2000.

*Иванов Н.Н.* Разработка комплексных целевых программ в органах внутренних дел: лекция. М., 1990.

Как повысить эффективность управления? // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 4.

*Клушин О.З., Хейло Л.Г.* Организационно-правовое и информационное обеспечение прогнозирования в органах внутренних дел: лекция. М., 1996.

*Колесников В.И.* Преступность в России и стратегия борьбы с ней // Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997.

Международная конференция «Москва – Россия на рубеже тысячелетий». Доклады на пленарном заседании. М., 1999.

*Миндагулов А.Х.* Организация профилактики правонарушений штатными подразделениями органов внутренних дел. М., 1980.

Наркомания в России: угроза нации // Рос. газ. 1998. 3 марта.

*Омигов В.И.* Концепция борьбы с незаконным оборотом наркотиков и роль органов внутренних дел в ее осуществлении в Российской Федерации. Пермь, 1999.

*Осадник В.* Выбор стратегии с помощью аналитико-иерархического процесса // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.

Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997.

Развитие науки управления и проблемы формирования учебных дисциплин в современных условиях: теоретический семинар // отв. ред. проф. А.И. Зубков. М., 1999.

Теория управления органами внутренних дел: альбом схем / под ред. доцента Н.Н. Иванова. М., 1996.

*Перрьяр М.* Стратегическое управление внешним информационным потоком // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.

Правительство решило заглянуть в будущее // Сегодня. 1999. 7 дек.

Россия и коррупция: кто кого? // Рос. газ. 1998. 19 фев.

*Руднева Л.* Как повысить эффективность обучения управленческих кадров // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 2.

*Савченко П.* Проблемы разработки социальной стратегии в России // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.

*Строев Е.* Россия и страны СНГ в преддверии XXI века // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 5.

*Тернова С.* Органы внутренних дел в 2005 году. Кадровая ситуация // Профессионал (МВД России). 1999. № 4.

Технология Хаббарда для Урала // Правда. 1997. № 3.

*Туманов Г.А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972.

*Туманов Г.А.* Проблемы повышения эффективности решений в сфере государственного управления // Проблемы совершенствования государственного управления. М., 1987.

*Файоль А.* Общее и промышленное управление. М.-Л., 1924.

*Фалмер Р.М.* Энциклопедия современного управления. М., 1992. Т. 1.

Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., 1973.

*Щекин Г.* Социальное управление как система // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 2.

*Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П.* Виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. М., 1999.

*Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П.* Понятие и виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. М., 1999.

*Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П.* Стратегическое управление в органах внутренних дел: понятие, сущность, методология: лекция. М., 1999.

*Шелякин Н.Д.* Организационный механизм стратегического управления в органах внутренних дел: лекция. М., 2000.

*Шелякин Н.Д.* Проблемы эффективного руководства органом внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел. М., 1998.

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава I. Предметное содержание целеполагания как функции стратегического управления в правоохранительной сфере</b> .....	8
1.1. Правоохранительная сфера как объект стратегического управления .....	8
1.2. Целеполагание как функция стратегического управления в правоохранительной сфере .....	18
1.3. Основные стратегические цели в правоохранительной сфере .....	32
<b>Глава II. Совершенствование механизма определения целей правоохранительной деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации</b> .....	48
2.1. Анализ законодательных и ведомственных нормативных правовых актов, научных работ, посвященных вопросу определения целей, приоритетных задач и показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности .....	48
2.2. Особенности выработки стратегических целей, приоритетных задач и показателей обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на различных уровнях управления органами внутренних дел .....	72
2.3. Методика разработки системы количественных и качественных показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности .....	92
2.3.1. Основные понятия .....	92
2.3.2. Цели и задачи Методики .....	93
2.3.3. Содержание Методики. Формирование целей и задач .....	96
2.3.4. Формирование показателей .....	97
2.3.5. Примерная система целей, задач и показателей деятельности органов внутренних дел по обеспечению национальной безопасности .....	99
<b>Глава III. Управление по целям в правоохранительной сфере</b> .....	101
3.1. Роль управления по целям в определении приоритетов и результатов правоохранительной деятельности .....	101
3.2. Технология программно-целевого проектирования как инструмент стратегического управления правоохранительной сферой .....	124
3.3. Оптимизация организационного обеспечения управления по целям в правоохранительной сфере .....	138
<b>Заключение</b> .....	152
<b>Приложение</b> .....	153
<b>Глоссарий</b> .....	169
<b>Список литературы</b> .....	180

Учебное издание

**Коробов** Виктор Борисович  
**Андреев** Николай Андреевич  
**Воронин** Михаил Юрьевич

**ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ УПРАВЛЕНИИ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРОЙ**

*Учебное пособие*

Вычитка *Э.А. Циткиловой*  
Верстка *С.Х. Аминова*

Подписано в печать 17.08.2016. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 10,93. Уч.-изд. л. 10,43. Тираж 130 экз. Заказ № \_\_\_\_.

Отпечатано в группе полиграфической и оперативной печати РИО  
Академии управления МВД России, Москва