

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**Н.А. Андреев, В.Б. Коробов**

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

*Учебник*

Часть 2

Под редакцией  
доктора юридических наук, профессора  
В.В. Гордиенко

Москва • 2014

**Рецензенты:** доктор юридических наук, профессор *А. Г. Залужный* (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации); доктор социологических наук, профессор *Т. Э. Петрова* (Академия гуманитарных наук); кандидат юридических наук, доцент *Ю. И. Ефанов* (Аппарат Правительства Российской Федерации); кандидат юридических наук, доцент *А. А. Скуртул*, доктор экономических наук, профессор *В. Ф. Гапоненко*, доктор социологических наук *Ю. В. Латов* (Академия управления МВД России).

**Андреев Н. А., Коробов В. Б.** Стратегическое управление в правоохранительной сфере: учебник / под ред. проф. В. В. Гордиенко. В 2-х частях. Часть 2. М.: Академия управления МВД России, 2014. – 176 с.

В учебнике рассматриваются вопросы, связанные с пониманием сущности и содержания стратегического управления в правоохранительной сфере, определением особенностей процесса стратегического управления, обоснованием направлений ресурсного обеспечения стратегического управления в правоохранительной сфере, выявлением основных подходов к формированию государственной правоохранительной стратегии, а также стратегий обеспечения правопорядка в регионах (субъектах) Российской Федерации, изучением особенностей стратегического управления в зарубежных странах.

Учебник предназначен для студентов, слушателей факультетов высших учебных заведений, осуществляющих магистерскую подготовку, а также переподготовку и повышение квалификации по специальности «Менеджмент» направления «Государственное и муниципальное управление», аспирантов и адъюнктов, докторантов.

## ОТ АВТОРОВ

Вторую часть учебника открывает третья глава, посвященная ресурсному обеспечению стратегического управления в правоохранительной сфере, понятию «стратегические ресурсы», информационному и кадровому обеспечению стратегического управления в правоохранительной сфере.

В четвертой главе акцентируется внимание на вопросах повышения значимости внутренней социальной безопасности для устойчивого развития страны, рассматриваются доктринальные модели государственной правоохранительной стратегии, а также основные положения нормативных правовых актов, регламентирующих организацию стратегического управления в стране; национальные интересы в правоохранительной сфере, приоритеты, стратегические цели и задачи правоохранительной системы, приоритеты, стратегические цели и задачи правоохранительной системы. В пятой главе представлены различные проблемы самостоятельности регионов и их влияние на обеспечение правопорядка и безопасности, а также современный опыт решения стратегических правоохранительных проблем в регионах.

Шестая, заключительная глава учебника, рассказывает о богатом зарубежном опыте стратегического управления в правоохранительной сфере.

# Глава 3. РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

## 3.1. Понятие стратегических ресурсов

Под ресурсами (от фр. *resources*) как правило понимаются средства, запасы, возможности, источники чего-либо<sup>1</sup>. Применительно к управлению вообще и стратегическому управлению в частности, проблема ресурсного обеспечения приобретает принципиальное значение. Так, любая стратегия, включающая в себя систему крупномасштабных мероприятий по достижению конкретных (обычно долгосрочных) целей, подразумевает:

- выделение ресурсов под стратегические цели;
- организацию центров обеспечения стратегий;
- стимулирование исполнителей (органы и организации) на достижение стратегических целей.

Исходы из чего стратегическое управление представляет собой не только обоснование этапов (количественно и качественно), но и способов (ресурсов, форм) достижения стратегических целей. Таким образом, **ресурсное обеспечение** стратегического управления в правоохранительной сфере представляет собой проработку источников формирования сил и средств на достижение намеченных целей по развитию правоохранительной сферы.

Ресурсное обеспечение должно рассматриваться в качестве элемента **технологии стратегического управления** в правоохранительной сфере, представляющей собой систему процедур, обеспечивающих пространственную, количественную, ресурсную и временную увязку следующих вопросов.

1. Что потребляется субъектами правоохранительной деятельности, и в каких объемах?
2. Откуда можно взять потребляемые субъектами правоохранительной деятельности ресурсы (произвести, закупить и т. п.)?
3. Каким образом и в каких пропорциях следует организовать производство и потребление?
4. Как это отразится на состоянии правоохранительной сферы?

Кроме того, необходимо выделить место ресурсного обеспечения в системе общих операций стратегического управления в правоохранительной сфере, которые выстраиваются следующим образом:

- 1) подготовка к работе (выявление проблем в правоохранительной сфере, формулировка задач и подбор разработчиков);

<sup>1</sup> Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 442.

2) определение главной (основной) проблемы и формирование целей (анализ среды, выявление факторов, расчет ресурсов, выяснение ключевой проблемы и установление в соответствии с ней группы целей);

3) сбор информации (определение источников, каналов, получателей);

4) обработка информации (проверка, группировка, анализ, селекция и фильтрация);

5) анализ возможностей правоохранительной сферы в достижении различных целей;

6) ранжирование целей (построение «дерева» конечных целей), установление приоритетов и очередности реализации целей, разработка проекта организационного обеспечения «дерева» целей;

7) формулирование плановых заданий (установление объемов и сроков выполнения, состава исполнителей);

8) оформление плановых документов (определение формы стратегического плана, оформление, согласование и распространение среди исполнителей);

9) реализация сформулированных в стратегическом плане решений (подготовка и издание нормативных правовых актов и т. п., организаторская деятельность административно-управленческого аппарата).

С этой точки зрения нагляднее становится различие между стратегическим и оперативным (текущим) управлением. Стратегическое управление, как уже отмечалось, соотносится с будущим состоянием решений, принимаемых в настоящее время. Его особенность заключается в составлении искомой картины состояния правоохранительной сферы в отдаленной перспективе и проработке путей и средств (в том числе – ресурсов) достижения этого состояния. Текущее же управление не затрагивает такие проблемы. Его задача заключается в подготовке самих ресурсов, указании этапов осуществления стратегического плана и детализации функций исполнителей на конкретном этапе.

Распределение ресурсов оперирует такими их элементами, как информация, кадры, материально-технические средства, финансы. При этом реализация стратегических целей и задач в правоохранительной сфере предусматривает обязательную связь процессов распределения ресурсов с общероссийскими (общегосударственными) социально-экономическими условиями и правовыми отношениями.

К числу **основных ресурсов** стратегического управления в правоохранительной сфере относятся следующие:

1) информационные;

2) трудовые (кадровые);

3) материально-технические;

4) финансовые.

**Процесс потребления** (движения) ресурсов содержит такие операции:

- 1) формирование;
- 2) использование;
- 3) восстановление;
- 4) утилизация и списание.

К основным **формам обеспечения** ресурсами в правоохранительной сфере относятся следующие:

- 1) собственная разработка и подготовка ресурсной базы (технологической, информационной, кадровой);
- 2) поступления в правоохранительную сферу по линии производственных связей;
- 3) договоры с государственными и коммерческими организациями-поставщиками;
- 4) финансовые поступления из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

В условиях проводимых в стране социально-экономической, административной и правоохранительной реформ, осуществляется корректировка подходов и **смещение акцентов** в распределении и использовании ресурсов с решения текущих задач в правоохранительной сфере к политике, направленной на интенсификацию структурных изменений. Такие изменения, в свою очередь, означают отдаление горизонта планирования, повышение приоритета среднесрочных и долгосрочных целей развития правоохранительной системы, разработки соответствующих средств их достижения, включая ресурсы.

Одним из необходимых условий оптимизации ресурсного обеспечения стратегического управления в правоохранительной сфере является совершенствование методов бюджетирования, переход от «планирования ресурсов» к «планированию результатов». Направленность государственного управления на достижение конкретных целей (результатов) безотносительно к конкретной структуре органов власти и распределения функций предопределяет повышение роли и места **программно-целевого метода управления**.

Основными особенностями и достоинствами данного метода являются:

- направленность на решение комплексных задач, стоящих перед Россией как государством и как социально-экономической системой в правоохранительной сфере;
- более длительный горизонт планирования, сопоставимый со сроками отдачи инвестиций и позволяющий оценивать среднесрочные и долгосрочные социально-экономические эффекты в правоохранительной сфере;
- системный подход к формированию комплекса взаимосогласованных по ресурсам и срокам мероприятий для достижения поставленных целей в правоохранительной сфере;

– более открытый и гласный по сравнению с другими методами государственного финансирования порядок формирования программ и хода их реализации;

– высокая степень прозрачности государственных заказов и закупок в рамках программных мероприятий, обеспечение контроля за эффективностью расходования средств государственного бюджета на правоохранительные нужды;

– наличие возможности оперативной и эффективной корректировки программных мероприятий, обеспечивающих гибкость проводимой правоохранительной политики, и возможности быстрого реагирования на изменение условий реализации программ;

– возможность в рамках программ комбинировать и объединять усилия органов власти различных уровней в правоохранительной сфере.

**Федеральные целевые программы** представляют собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение целевых задач в правоохранительной сфере.

Федеральные целевые программы – это гибкий инструмент реализации долгосрочной правоохранительной политики государства, активного воздействия на правоохранительные процессы. Они включают в себя конкретные цели и результаты, которых необходимо достигнуть исходя из сформированных приоритетов социально-экономического развития страны, меры, обеспечивающие достижение этих целей, а также обоснованное ресурсное обеспечение, в том числе за счет федерального бюджета.

На сегодняшний день федеральные целевые программы – это наиболее прозрачный инструмент проведения социально-экономической политики с использованием поддержки из федерального бюджета. Федеральные целевые программы, их необходимость, цели, задачи, набор мероприятий, время реализации и объемы их финансирования, в том числе из федерального бюджета, обсуждаются на заседаниях Правительства Российской Федерации, в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, находятся в режиме прямого доступа на сайтах Правительства Российской Федерации, государственных заказчиков, публикуются как официальные документы (приложения к постановлениям Правительства Российской Федерации).

Выделим **основные проблемы** в области разработки и реализации федеральных целевых программ.

1. Расходы федерального бюджета на реализацию ряда федеральных целевых программ зачастую не увязываются с возможностями бюджета в течение всего срока реализации программ. Некоторым государственным заказчикам федеральных целевых программ при утверж-

дении программ удается устанавливать показатели их финансирования из федерального бюджета, более чем в два раза превышающие его возможности. Принятые при утверждении программ объемы их финансирования из федерального бюджета оказываются за пределами бюджетных возможностей. В процессе подготовки программ государственные заказчики необоснованно завышают потребность в средствах федерального бюджета, при этом значительные средства предлагается использовать в текущей деятельности, т. е. именно на стадии формирования программ недостаточно прорабатываются вопросы финансирования их мероприятий из всех возможных источников и степень обязательности и гарантированности осуществления расходов, помимо федерального бюджета, со стороны участников программы.

2. Часть федеральных целевых программ не содержит конкретных мероприятий, сроков и оценки возможных результатов их реализации. В ряде федеральных целевых программ отсутствуют перечни конкретных инвестиционных проектов с указанием источников, объемов финансирования по годам.

3. В описании некоторых программ отсутствуют важнейшие показатели эффективности, определенные в количественном выражении и необходимые программные показатели по годам реализации. Государственные заказчики достаточно охотно приводят общие показатели, отражающие в целом ход финансирования и ожидаемые результаты за весь период реализации программ в ущерб конкретным показателям, отражающим ход и результаты реализации программных мероприятий, и этапы реализации федеральных целевых программ. Отсутствие данных показателей обесценивает федеральную программу как целостный системный документ, направленный на достижение конкретных результатов, делает невозможным предметный и всесторонний анализ предлагаемых к реализации федеральных целевых программ, а также оценку результативности, эффективности и последующий контроль за их реализацией.

4. Недостаточно формализован механизм и процедуры принятия решений о разработке федеральных целевых программ. В этом смысле следует повысить значимость выбора целей, для достижения которых требуется применение программно-целевых методов на федеральном уровне. Для этого не только сами программы, но и предложения о разработке новых федеральных целевых программ, а также обоснование важности программных проблем и возможности их реализации в намечаемые сроки сегодня формулируются в виде концепции будущей федеральной целевой программы, которая утверждается постановлением (распоряжением) Правительства Российской Федерации.



## 3.2. Информационное обеспечение стратегического управления

Важнейшим ресурсом, необходимым для реализации стратегического управления в целом, и в правоохранительной сфере в частности, является **информация**. При этом следует отметить, что в современной отечественной и зарубежной научной литературе данному вопросу уделено достаточно внимания. Можно утверждать о том, что он досконально проработан. Между тем, множественность подходов и разнообразных авторских позиций во многом затрудняет усвоение материала, что, следовательно, диктует необходимость определенной систематизации точек зрения, сложившихся в рамках различных научных школ.

В первую очередь следует обратиться к **объективным предпосылкам**, обуславливающим повышение актуальности данной проблематики в последние годы.

В первую очередь можно выделить качественные изменения в системе государственного управления в целом, а также в системе управления правоохранительными органами. В частности, данные изменения начались в Российской Федерации после объявления политическим руководством страны о необходимости воссоздания системы комплексного государственного планирования и программирования социально-экономического развития. Например, переход от простого мониторинга ситуации в отдельных регионах с целью выявления и сглаживания наиболее острых текущих социально-экономических и общественно-политических проблем к их комплексному системному анализу, прогнозированию и планированию долгосрочных мероприятий, направленных на их решение, – одно из ключевых изменений, с точки зрения концентрации усилий органов власти различных уровней при решении стоящих перед ними задач стратегического значения в том числе и в правоохранительной сфере.

Следующей предпосылкой можно считать интенсивный поиск параметров самой системы информационного обеспечения стратегического управления страной. Ведь именно информация, ее качество (полнота, достоверность, актуальность, оперативность) составляют основу для принятия руководителями федерального и регионального уровней оптимальных управленческих решений стратегического характера и во многом определяют последствия их выполнения.

И, наконец, что касается деятельности правоохранительных органов, то мы можем отметить, что возрастающая сложность и масштабность стоящих перед ними задач, в том числе по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в стране, в субъектах Российской Федерации, объективно требуют использования все больших массивов

информации для выработки, принятия и организации исполнения оптимальных управленческих решений. Практика показывает, что отсутствие достоверной, своевременной и полной информации порождает субъективизм, необоснованность решений и действий, несовместимых с научным управлением.

Далее следует обратить внимание на феномен **информации**. В современной науке существует два направления в определении содержания информации. Первое – **атрибутивное**. В этом случае под информацией понимается свойство всех материальных объектов. При этом внимание акцентируется на независимости информации как атрибута материального мира от процессов ее использования<sup>2</sup>. Второе направление – **функциональное**, связывающее информацию лишь с функционированием системы, определяет ее через динамику информационных процессов, т. е. по своей сути определяет динамический аспект информации<sup>3</sup>.

По мнению У. Эшби, информация – это мера определенности в переданном сообщении, мера разнообразия<sup>4</sup>. В. С. Толстой понимает под информацией обмен сообщениями между передающей и принимающей системами, что ведет к изменению разнообразия состояний последней<sup>5</sup>. Весьма подробно и обстоятельно рассматривает данный вопрос В. Н. Лопатин, выделяя и раскрывая некоторые аспекты термина «информация», а именно: семантический, лингвистический, прагматический и технический. Здесь определены основные признаки информации: системность, селективность, субстанциональная несамостоятельность, преемственность, неисчерпаемость, старение во времени, массовость, ценность, трансформируемость, универсальность и качество информации<sup>6</sup>.

В то же время, применительно к вопросу о стратегическом управлении, актуален социально-философский аспект проблемы.

Дело в том, что **информация и управление** – особые феномены, возникающие при соприкосновении друг с другом мира возможных и мира действительных явлений. Неотделимость материи и движения друг от друга – это неотделимость друг от друга мира возможных и мира действительных движений<sup>7</sup>. Информация же выступает как сущность, обнаруживающая себя благодаря неотделимости материи и движения, как особая форма их взаимосвязи. То есть при определенных сочетаниях действительные движения создают условия для перехода той или иной

<sup>2</sup> Веселовский В. Н. О сущности живой материи. М., 1971. С. 39.

<sup>3</sup> Новейший философский словарь. Минск, 1998. С. 72.

<sup>4</sup> Эшби У. Информационные процессы и реальность. СПб., 1982. С. 46.

<sup>5</sup> Толстой В. С. Научная определенность и информация. М., 1996. С. 72.

<sup>6</sup> Лопатин В. Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство. СПб., 2000. С. 27–30.

<sup>7</sup> Так, например, в энергии покоящегося тела заключены возможности движения. При этом энергия покоящегося тела во много раз превосходит его кинетическую энергию (это свидетельствует о богатстве мира возможных движений).

возможности в новую действительность, новое движение. В этом факте – информационная основа рассмотрения материальных процессов.

**Феномен информации** – это специфическая форма отражения, обуславливающая переход возможности в действительность. Специфика информационной формы отражения заключается в том, что в системе отображается не просто состояние среды, рассматриваемой отдельно от системы, а скорее совместный результат взаимодействия системы и среды. Понятие информации, таким образом, отражает двойственность или единство объекта и субъекта в этом единстве проявляющей свою сущность.

Информация – мощный рычаг преобразования действительности. Механизм использования информации заключается в том, что, опираясь на нее, человек создает условия, при которых законы природы срабатывают нужным образом. В этом факте и заключена сама природа управления как особого инструмента для превращения возможности в действительность.

Понятие информации непосредственно связано и с понятиями **сложности задач управления** и уровнем организованности систем. Чем более сложные задачи решает система, тем выше уровень ее организованности. Сложность задачи определяется **размером неопределенности**, которая подлежит «снятию». Размер «снимаемой» неопределенности прямо пропорционален количеству информации, которая подлежит переработке в процессе решения задачи.

Алгоритмический подход А. Н. Колмогорова таков: *сложность решения задачи управления измеряется минимальной длиной алгоритма (программы), реализующего данную задачу*. Отсюда получаем базу для определения уровня организованности систем, т. е., например, системы управления, эксплуатирующие современные оптимизационные методы, более высоко организованы, чем системы, использующие традиционные методы. В том случае, когда мы не можем определить алгоритмическую сложность решаемых задач управления, уровень организованности системы не ясен.

Таким образом, существует принципиальная возможность количественной оценки уровня организованности системы через величину сложности решаемых системой управленческих задач. В свою очередь, сложность измеряется количеством информации, перерабатываемой в процессе решения.

Основная проблема заключается в том, чтобы определить, какая информация нужна для определенного класса управленческих решений. Например, очевидно, что для принятия решений стратегического характера детальная информация не нужна. То есть, сама степень детальности информации, на основе которой принимаются решения, зависит от размерности пространства, в котором строится модель принятия решения (модель системы).

В этом смысле можно подчеркнуть, что существует объективная потребность в агрегировании (объединении, обобщении, суммировании) информации. **Агрегирование информации** – это не следствие иерархической структуры управления, а ее причина. Объективная необходимость обобщения (уплотнения) информации выступает основным фактором, обуславливающим иерархию управляемых систем.

Анализ принятия решений в реальных системах свидетельствует о том, что агрегирование информации при переходе на более высокий уровень управления не сводится к простому укрупнению показателей, но возникает как итог различного рода обобщений, как результат теоретического видения **макросистемных зависимостей**, порождаемый объективной целостностью правоохранительных проблем. Сколь бы детально не изучались какие-либо служебные процессы, протекающие в рамках отдельных подразделений правоохранительных органов, мы не сможем только на этой основе решать вопросы рациональных пропорций между, например, характером решаемых правоохранительных проблем и количеством требуемых для их решения ресурсов (кадровых, материально-технических, финансовых), вопросы оптимальных темпов роста, необходимых затрат на правоохранительную деятельность и т. д.

Таким образом, существует определенная корреляция между уровнями управления и степенью обобщения характеристик для решения соответствующих правоохранительных задач. Например, если мы управляем какой-либо частью (подсистемой) правоохранительной отрасли, то нет необходимости изучать движения и особенные характеристики каждого отдельного низового подразделения. Такая работа бессмысленна. Правильнее изучать поведение отрасли и ее крупных подсистем в целом на уровне ее макросистемных характеристик, что и составляет предметную область стратегического управления.

Степень и способ агрегирования информации определяются **характером задач управления**, решаемых на различных уровнях. Детализированная информация в конкретных подразделениях правоохранительных органов важна для организации оперативного управления и текущего (например, квартальное планирование). На уровне министерства внутренних дел, прокуратуры, других правоохранительных органов выстраивается **общая стратегия управления**, рассматриваются горизонты планирования в правоохранительной сфере. Например, плановая модель для правоохранительной отрасли в условиях высшей степени агрегирования показателей (все виды ресурсов, используемых в отрасли, количество зарегистрированных, выявленных, раскрытых, нераскрытых преступлений в стране и конкретных регионах и т. д.). Такая степень агрегирования меняет сам подход к формулированию модели системы отрасли.

Отсюда закономерен вопрос: чем отличаются друг от друга укрупненная (стратегическая) и детализированная (оперативная) модели? Приведем следующий ответ:

1) переход от проблем системы нижнего уровня к проблемам системы верхнего (стратегического) уровня – это не способ упрощения моделей в соответствии с требованием принципа необходимого разнообразия Р. Эшби. Каждому уровню присущи свои проблемы. Проблемы верхнего (стратегического) уровня – не проще, а скорее сложнее проблем нижнего уровня;

2) информация, которую мы получаем в рамках укрупненной (стратегической) модели, может оказаться принципиально новой, не вытекающей из детализированной модели как результат простого, механического агрегирования;

3) процесс принятия решений проблем часто идет в направлении, противоположном направлению агрегирования информации, т. е. от верхнего уровня управления (стратегического) к нижним уровням (тактическому и оперативному).

Данная ситуация противоречит **традиционному редукционизму**, пытающемуся сложное явление свести к некоторой сумме простых явлений, а закономерности высших форм движения свести к закономерностям низших. Концепция традиционного редукционизма основана на том, что объективные характеристики сложной многоуровневой системы (в нашем случае – правоохранительной сферы) могут быть получены лишь в результате исследования составляющих систему элементов. Это тенденция объяснить общее поведение сложной системы в терминах, относящихся к ее компонентам.

Но есть и обратная тенденция – объяснить функционирование элементных подсистем исходя из свойств систем более высокого (стратегического) уровня. Она работает применительно к целевому принципу управления, когда процесс развертывания «дерева целей» происходит от общих целей к более элементарным подцелям. Или применительно к проблемным ситуациям, когда данные более высокого уровня используются как внешние параметры для решения проблем нижнего уровня.

Например, существуют методы **итеративного агрегирования**. На каждой итерации сначала происходит расчет укрупненных показателей на основе детализированных (агрегирование), а затем расчет новых значений детализированных показателей, на основе укрупненных (деагрегирование).

В этом случае возникает следующая проблема. Например, заманчиво построить единственную модель для всей правоохранительной отрасли, затем разработать надлежащие алгоритмы решений и извлекать из этой модели конкретные управленческие решения для каждого подразделения или организации правоохранительной отрасли. Это идеал полностью

централизованного управления, при котором частные решения территориальных органов являются простым следствием общих (стратегических) решений центральных органов управления. В этой схеме воплощается концепция функционального редукционизма: «Чтобы знать часть, необходимо знать целое». Но такое удается редко.

Укрупнение моделей (процесс стратегического управления) порождает **новые решения**, которые не содержались в исходных, детализированных моделях, что обуславливается фактором целостности самих проблемных ситуаций в правоохранительной сфере.

В этом плане можно выделить еще один аспект. Вырабатываемое решение должно соответствовать принятой в модели степени агрегирования информации. В частности, нельзя давать детальные инструкции на основе общей информации, которая востребована в системе стратегического управления. Конечно, агрегирование информации неизбежно вносит в модели искажения и неточности. Но само оно неизбежно из-за большой размерности пространства реальных систем.

Что касается **методов** (формальных методов) агрегирования, то они имеют существенные проблемы. Это значит, что неформальное участие человека в решении проблем управления системами с присущей им иерархической структурой остается принципиально важным всегда, при любой степени автоматизации управления. В частности, получаемое на основе модели математическое решение всегда анализируется принимающим решение специалистом с точки зрения его опыта и уровня теоретических знаний. То есть, этот процесс носит, как правило, неформальный характер.

Именно человек призван минимизировать издержки формального агрегирования информации. Эти издержки вызываются тем, что укрупнение информации путем формального агрегирования неизбежно снижает степень компетентности управления. Такое управление может идти вразрез с действительными целями управления и привести к неожиданным результатам. Важно выделять область компетентности управления, или отделять область решений, адекватных действительности, от решений, реализация которых чревата неблагоприятными последствиями.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что **функциональная нагрузка информации** в системах управления сводится, в первую очередь, к обеспечению выработки своевременных, обоснованных и рациональных управленческих решений, а также реализации иных функций в правоохранительной сфере. Действительно, для формирования управленческих решений, адекватных целям управления и реализации принципа обратной связи в управлении правоохранительными органами, руководителям необходима полная и достоверная информация о внешней и внутренней средах, конкретных исполнителях, состоянии дел в руководимых служебных коллективах, а также информация, отражающая общественное мнение по тем или иным вопросам правоохранительной практики.

По мнению специалистов, информация является одним из основных ресурсов роста эффективности деятельности правоохранительных органов, поскольку именно она позволяет слудующее:

- устанавливать стратегические цели и задачи и использовать открывающиеся возможности в правоохранительной сфере;
- принимать обоснованные и своевременные управленческие решения;
- координировать действия разрозненных подразделений, направляя их усилия на достижение общих поставленных целей в правоохранительной сфере.

В соответствии с этим в правоохранительных органах организуется и систематически ведется работа в следующих основных направлениях:

- выявление проблем в правоохранительной сфере и определение информационных потребностей;
- отбор источников информации;
- сбор информации;
- обработка информации и оценка ее полноты и значимости;
- анализ информации и выявление тенденций в избранных сферах;
- разработка прогнозов и альтернатив поведения органа внутренних дел;
- оценка альтернатив различных действий, выбор стратегии и принятие управляющих решений для реализации стратегических планов правоохранительных органов.

Следовательно, под **информационным обеспечением** управления в правоохранительной сфере, можно понимать процесс, направленный на выявление и получение сведений о противоречиях и проблемах (очевидного и вероятностного характера) в правоохранительной подсистеме страны (региона); сбор количественной и качественной информации о них; анализ устойчивых тенденций и связей между условиями и событиями в развитии криминогенной обстановки; вынесение заключения о сущности и причинах правоохранительных проблем (в том числе в организации правоохранительной деятельности), осуществление прогнозных разработок, что в своей совокупности создает необходимую основу для выработки управленческих решений (стратегических, оперативных, тактических, плановых, организационных, контролирующих, регулирующих, учетных, аналитических и др.), т. е. действий аппаратов управления и их должностных лиц по выбору оптимальных альтернатив (вариантов) решения правоохранительных проблем.

С этой точки зрения, информационное обеспечение включает в себя нижеперечисленные аспекты:

- накопление, обобщение и анализ поступающей из правоохранительных органов, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений, других источников информации о происходящих на обслуживаемой территории социаль-

но-политических, экономических, демографических, межнациональных и иных процессах, влияющих на криминогенную обстановку;

- комплексный анализ информации о проблемах противодействия преступности, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности;

- организацию проведения социологических и криминологических исследований, прогнозирования тенденций и процессов в криминальной сфере;

- подготовку для руководителей и для направления в инстанции информационно-аналитических и справочных материалов, тезисов докладов и выступлений руководителей, данных об основных результатах работы органов, оценок оперативной обстановки на обслуживаемой территории, проблемных записок, предложений по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов и иных информационно-аналитических и оперативно-справочных документов;

- формирование справочно-информационного фонда для нужд подразделений.

В то же время, как уже отмечалось, сами управленческие решения в правоохранительной сфере различаются по характеру целей и могут быть представлены как:

- а) текущие (оперативные);
- б) тактические;
- в) стратегические.

С этой точки зрения представляется необходимым определить качественные характеристики информации, необходимой для целей стратегического управления в правоохранительной сфере. По всей видимости, она должна представлять собой совокупность сведений о таких проблемах в правоохранительной сфере, которые подлежат решению в долгосрочной перспективе, а, следовательно, служат выработке долгосрочных, наиболее крупных, базовых (определяющих) целей. Информация должна содержать в себе сведения об устойчивых тенденциях развития правоохранительной сферы, указывать на будущее состояние решений, принимаемых в настоящее время, составление искомой картины состояния объектов правоохранительной сферы в отдаленной перспективе и проработке путей и средств достижения этого состояния.

В стратегическом управлении главное уже не систематизированное и тщательное обнаружение фактов и собственно аналитическая работа, а новаторский и творческий подход. Целью в данном случае является не нахождение дополнительных данных и объяснение наличия той или иной проблемы в правоохранительной сфере, а выработка нового. Стратегическое управление в правоохранительной сфере предстает в виде формы и способа логического преобразования фактических данных,



определенных намерений, предположений в пригодную для практических действий политику. Стратегическое управление – это способ принятия долгосрочных решений, выходящий за рамки простого анализа и предвидения событий. Оно предполагает активное участие субъектов управления в предвидении событий, такое участие, без которого событие вообще не могло бы произойти.

В этой связи информационное обеспечение управления в правоохранительной сфере можно рассматривать как многоуровневую систему, способствующую решению оперативных, тактических и стратегических целей (задач).

К элементам такой системы следует отнести следующие.

**1. Информационное обеспечение оперативных задач** правоохранительных органов.

Данный элемент является необходимым условием анализа криминальной обстановки на территории оперативного обслуживания, состояния организации правоохранительной деятельности в регионе (районе), обеспечивает прогнозирование, анализ и планирование конкретных оперативно-розыскных, защитных, документально-проверочных, следственных, кадрово-воспитательных и других мероприятий, выработку адекватных оперативных управленческих решений.

**Субъектами** информационной деятельности при этом являются сотрудники территориальных подразделений и их непосредственные начальники, ответственные за организацию работы подчиненных. Сотрудники подразделений организуют работу по находящимся в собственном производстве материалам, проверочным материалам и уголовным делам, по решению начальников правоохранительных органов входят в состав оперативных и следственно-оперативных групп.

**К формам информационной деятельности** относятся: планы оперативно-розыскных мероприятий по подборкам оперативных материалов, делам оперативного учета, планы активизации фигурантов при проведении оперативно-технических и поисковых мероприятий, схемы связей, справки-меморандумы, результаты оперативно-розыскной деятельности, легализованные оперативными подразделениями, рапорта на регистрацию материалов, планы организации кадрово-воспитательной работы, иные оперативно-служебные документы. В частности, для подразделений документальных проверок характерно составление актов документальных проверок, справок, исследований, иных итоговых документов; для следственных подразделений – постановления о возбуждении уголовного дела, постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, планы следственно-оперативных мероприятий, постановления о привлечении к уголовной ответственности в качестве подозреваемого (обвиняемого) и т. д.

**2. Информационное обеспечение тактических задач** правоохранительных органов.

Данный элемент позволяет осуществлять прогнозирование, анализ и планирование мероприятий, объединенных по родовому признаку. Это наиболее существенный аспект, указывающий на особенности именно тактического управления. К таким мероприятиям можно, например, отнести организацию работы по линиям (направлениям, участкам, объектам) оперативного обслуживания, разработку соответствующими специалистами методических рекомендаций по важнейшим вопросам оперативно-служебной деятельности подразделений в целом, проведение анализа документально-проверочной, следственной практики по конкретным составам правонарушений и преступлений и т. д.

**Субъектами** информационной деятельности выступают: аналитические, оперативные, следственные подразделения, подразделения документальных проверок.

**Формами информационной деятельности** выступают: планы оперативно-служебной деятельности подразделений на месяц, квартал, полугодие, разработанные планы проведения целевых тематических проверок, операций по приоритетным линиям (направлениям, участкам) работы, подготовленные методические рекомендации по документированию (оперативному, в процессе документально-проверочной и уголовно-процессуальной деятельности) конкретных составов правонарушений и преступлений, отчеты о результатах ОСД, оперативно-служебные документы, связанные с осуществлением линейного и зонального контроля, ведением литерных и номенклатурных дел и т. д.

Это выражается в разработке в недрах информационно-аналитических подразделений на основе глубокого анализа оперативной обстановки, сложившейся практики деятельности правоохранительных органов, комплексного изучения задач, поставленных министерствами и ведомствами правоохранительной системы, органами исполнительной власти федерального и регионального уровней и т. д., проектов перспективных планов, федеральных и региональных целевых операций, обеспеченных соответствующими инструментами в виде практических методик и рекомендаций.

Особенностью предлагаемой организации информационной деятельности данной категории является то, что аналитическое подразделение обслуживает, прежде всего, нужды оперативных подразделений, как инициаторов проведения практически всех проверок. При грамотной организации работы в звене оперативное подразделение – аналитическое подразделение – иные подразделения автоматически, каждое на своем этапе, вступают в общий процесс оперативно-служебной деятельности, целью которого является комплексная реализация поставленных задач в едином оперативном ключе.

### 3. Информационное обеспечение стратегических задач правоохранительных органов.

Смысл данного элемента заключается в сборе значимой информации в масштабах страны (региона), на этой основе – в стратегическом анализе и прогнозировании развития криминогенной обстановки, составлении перечня угроз безопасности страны (региона), выработке общих рекомендаций для руководства территориальных правоохранительных органов.

**Субъектами** информационной деятельности выступают руководители центральных аппаратов правоохранительных органов, руководство правоохранительных органов по субъектам Российской Федерации.

**Формами информационной деятельности** являются: концепции развития правоохранительных органов, концепции развития отдельных видов оперативно-служебной деятельности, справки о криминогенной обстановке и результатах деятельности территориальных органов, иные аналитические документы, затрагивающие вопросы организации оперативно-розыскной, документально-проверочной, уголовно-процессуальной деятельности центральных и региональных правоохранительных органов.

Следует подчеркнуть, что информационное обеспечение в процессе стратегического управления должно осуществляться на всех без исключения стадиях выработки и реализации стратегии. Сводные данные об использовании информации при различных методах и этапах стратегического управления целесообразно представить в виде таблицы 1.

Исходя из данных таблицы, можно сделать вывод о том, что **стратегическое управление** в реальном масштабе времени опирается, преимущественно, на сугубо специальную информацию, которая необходима только в конкретный момент возникновения тех или иных угроз со стороны внешней среды. В отличие от него, **стратегическое планирование** является периодическим инструментом в руках многих руководителей. Поэтому оно требует наблюдений за одним и тем же набором основных параметров, характеризующих ту или иную ситуацию в правоохранительной сфере с целью составления рекомендаций для выбора стратегий, оценки и контроля выбранной стратегии.

Согласно системе стратегического планирования, руководители, при использовании данного вида управления в правоохранительных организациях, в процессе принятия решений, опираются на периодическую информацию, которая, главным образом, представляется им в виде рекомендаций матриц стратегического анализа, анализа возможностей и угроз, сильных и слабых сторон организации, а также на информацию о внутреннем состоянии правоохранительных органов, наличии стратегических резервов, данные об эффективности работы, кадрах и т. д.

Таблица 1.

### Потребность в информации стратегического управления

Наименование	Используемая информация
<b>Стратегическое планирование</b>	
Определение целей	Общая информация об окружающей среде, собственных ресурсах правоохранительных органов
Анализ окружающей среды	Информация о возможностях и угрозах, сильных и слабых сторонах правоохранительных органов
Анализ стратегического положения правоохранительных органов	Изучение оценки общественного мнения о деятельности правоохранительных органов, динамики их развития, используемых технологий, степени влияния на преступность в регионе
Выбор стратегии	Рекомендации стратегического анализа, личный опыт руководителя, информация по закрытым каналам, советы специалистов
Оценка выбранной стратегии	Информация о соответствии выбранной стратегии жизненным реалиям через определенный промежуток времени (могут быть использованы данные стратегического анализа)
Выполнение стратегии и контроль	Информация о ходе и мероприятиях внутри правоохранительного органа, связанных с выполнением стратегии; информация о результатах деятельности правоохранительного органа в регионе, которые стали следствием выполнения стратегии
Управление посредством выбора стратегических позиций	Данные стратегического анализа, информация о ресурсах правоохранительного органа
<b>Стратегическое управление в реальном масштабе времени</b>	
Ранжирование стратегических задач	Определение конкретных первоочередных направлений деятельности правоохранительного органа на базе выработанной стратегии, а также с учетом произошедших наиболее существенных изменений в окружающей среде в период планирования
Управление по слабым сигналам	Информация о слабых сигналах, данные оценки степени воздействия тех или иных угроз на состояние правопорядка в регионе с учетом выбранной ранее стратегии
Управление в условиях стратегических неожиданностей	Постоянный мониторинг окружающей среды на предмет возможностей и угроз в процессе проведения данного управления (ввиду отсутствия времени на построение моделей, решения принимается специально созданным штабом)

Учитывая специфику стратегического управления и планирования и опираясь на вышеизложенные данные, всю информацию об окружающей среде правоохранительных органов, которую руководители используют для принятия решений, целесообразно разделить, как уже отмечалось, на внешнюю и внутреннюю. К **внешней информации** относится как информация обо всех участниках правоохранительной сферы, так и о непосредственном окружении правоохранительного органа.

При этом матрицы стратегического анализа строятся, в основном, по данным о внешней среде (или непосредственном окружении), в то время как анализ возможностей и угроз, сильных и слабых сторон правоохранительных органов предполагает исследование как внешних, так

и внутренних факторов. Окончательные данные по информационной потребности системы стратегического планирования в конкретных показателях представлены в таблице 2.

Таблица 2.

**Показатели, характеризующие состояние окружающей среды правоохранительного органа в стратегическом управлении**

Внешняя информация	Внутренняя информация
<p><i>Темпы развития</i> правоохранительной отрасли  <i>Перспективы развития</i> (дифференциация правоохранительных услуг, предоставляемых населению; особенности взаимодействия с негосударственными организациями в правоохранительной сфере и т. д.)  <i>Отношение населения</i> к правоохранительным органам (имидж отрасли в обществе)  <i>Влияние поставщиков</i> ресурсов на правоохранительную отрасль  <i>Влияние органов государственной власти</i> и управления на развитие правоохранительной отрасли  <i>Население</i> (географическое положение, демографические характеристики, социально-психологические характеристики)  <i>Субъекты межотраслевого управления</i> (особенности взаимодействия)  <i>Внешние источники комплектования</i> кадров правоохранительных органов  <i>Экономические факторы</i> (темпы инфляции, уровень безработицы, производительность труда в регионе)  <i>Политические факторы</i> (ясное представление о намерении органов государственной власти в отношении развития правоохранительной отрасли и о средствах, с помощью которых государство намерено проводить в жизнь свою правоохранительную политику)  <i>Технологические факторы</i> (возможности, которые наука открывает для повышения эффективности правоохранительной деятельности)  <i>Международные факторы</i> (угрозы и возможности могут прямо или косвенно повлиять на состояние правопорядка и общественной безопасности в стране и регионе; активизация экстремистской и террористической деятельности в сопредельных государствах; изменения политических курсов в сопредельных странах)  <i>Правовые факторы</i> (изучение законов и других нормативных актов, действенность правовой системы страны и региона)  <i>Социальные факторы</i> (обычаи и верования, демографическая структура, разделение ценностей, рост населения, уровень образования и т. д.)</p>	<p><i>Кадры</i> правоохранительного органа, их потенциал, квалификация, интересы   <i>Организация управления</i>   <i>Финансовое и материально-техническое обеспечение</i>   <i>Информационное обеспечение</i> управленческой деятельности   <i>Организационная культура</i>   <i>Отлаженность системы изучения потребностей</i> населения в правоохранительной сфере   <i>Научно-исследовательский потенциал</i> правоохранительного органа</p>

Таким образом, информационное обеспечение стратегического управления в правоохранительной сфере в общем виде строится с использованием вышеизложенных показателей, которые называются стратегической информацией. Анализ окружающей среды и внутренней среды должен проводиться постоянно, т. к. его результатом является получение информации, на основе которой делаются оценки относительно текущего положения правоохранительных органов.

### 3.3. Кадровое обеспечение стратегического управления в правоохранительной сфере

Важной задачей стратегического управления в правоохранительной сфере является создание гибкой системы профессиональной социализации, ориентированной на формирование у руководящих кадров правоохранительных органов необходимых качеств, свойств, навыков, умений в управлении, которые должны быть востребованы в конкретной обстановке и позволяют им адекватно и оперативно реагировать на релевантные внутренние и внешние импульсы, возникающие в сфере их профессиональной деятельности<sup>8</sup>.

Такая система должна быть направлена на постоянное развитие сотрудников аппаратов правоохранительных органов, отличаться продуманностью, выверенностью стратегических установок по всем направлениям (от комплектования и найма до обучения и профессиональной подготовки).

Действенность системы развития кадрового потенциала во многом определяется тем, насколько в стратегическом управлении правоохранительными органами удастся преодолеть инерционность (запаздывание) в процессах воспроизводства руководящих кадров, оказывать людям действенную помощь по адаптации к изменяющимся условиям, новым требованиям, достигать соответствующего уровня эффективности служебной деятельности. Этот аспект важен, поскольку современным правоохранительным организациям приходится работать в динамично изменяющихся условиях, связанных с постоянным выдвиганием новых задач и целей правоохранительной деятельности, внедрением новой техники, сокращением бюджетных ассигнований и т. п.<sup>9</sup>

Это, в свою очередь, требует принципиально новых подходов к управлению человеческими ресурсами в правоохранительных органах.

Речь, в первую очередь, идет о формировании особого типа специалиста (менеджера), обладающего такими чертами, как:

а) быстрая адаптация к изменяющейся ситуации (экономической, политической, социальной, культурной, криминогенной);

б) способность к независимому суждению, оправданному риску в правоохранительной сфере;

в) способность к широким обобщениям (в противовес узкоспециализированным знаниям), или, по мнению Дж. Шанка, «присутствие новой лояльности к более широкому спектру явлений, чем собственное окру-

<sup>8</sup> Вудкок М., Френсис Д. Раскрепощенный менеджер. М., 1991.

<sup>9</sup> Щекин Г. В. Теория кадровой политики. Киев, 1997.

жение и собственная организация», понимание политического и культурного контекста управленческой деятельности<sup>10</sup>;

г) наличие коммуникативных навыков и умений межличностного общения;

д) развитость «инновационной чувствительности», т. е. способности к выявлению, поддержке и внедрению передовых форм и методов работы<sup>11</sup>.

Управление формированием и развитием человеческого потенциала в правоохранительных органах должно опираться на систему эффективных кадроведческих технологий, направленных на: оптимизацию процессов стратегического планирования человеческих ресурсов; совершенствование комплектования кадров (методов и процедур поиска, тестирования и отбора на правоохранительную службу); обучение, подготовку и переподготовку руководящих кадров.

Реализация такого рода технологий может способствовать таким процессам:

а) оперативному внесению необходимых изменений в систему развития кадрового потенциала на основе выявления факторов воздействия внешней среды (объем спроса на правоохранительные услуги, уровень необходимых знаний), выработки адекватных способов адаптации (новые требования к руководящим кадрам, изменение методик обучения, совершенствование структуры должностей), разработки приемлемых форм их реализации (новые стандарты, реструктуризация подразделений, изменение систем мотивации, инновации);

б) снятию остроты проблемы «сегментирования» и «дифференцирования» процессов служебной деятельности, обучения и организационной деятельности (властный аспект) в правоохранительных структурах, восприятию их как параллельно протекающих и взаимообуславливающих друг друга процессов<sup>12</sup>;

в) проведению научно обоснованной кадровой политики в правоохранительных органах на основе соблюдения принципов профессионализма, деловитости, высокого профессионального долга<sup>13</sup>.

В целом система управления человеческими ресурсами в правоохранительных органах тем эффективнее, чем в большей степени она способна к прогнозируемым изменениям в характере служебной деятельности и сотрудников.

Отсюда актуальность технологий **планирования человеческих ресурсов** (кадров), ориентированных на выработку содержательных

<sup>10</sup> Шанк Дж. Как подготовить менеджера XXI века // Проблемы теории и практики управления: международный журнал. 1998. № 1. С. 23.

<sup>11</sup> Грачев М. Суперкадры. М., 1993.

<sup>12</sup> Элк К. Знание как новая парадигма управления // Проблемы теории и практики управления. Международный журнал. 1998. № 2. С. 71.

<sup>13</sup> Тарасов В. К. Персонал – технология: отбор и подготовка менеджеров. М., 1998.

и действенных планов, основанных на системном подходе к комплектованию (отбор, наем, продвижение по службе, расстановка кадров), обучению и переобучению, методам и особенностям кадровой политики.

Подобного рода планы включаются в процессы стратегического и бюджетного планирования правоохранительных органов на основе согласования с их основными целями и ресурсами, т. е. являются составной частью стратегического планирования.

Основная задача планирования человеческих ресурсов заключается в том, чтобы избежать или минимизировать возможные диспропорции, связанные либо с нехваткой в нужное время компетентных сотрудников и руководителей, либо с их избытком, когда количество сотрудников превышает реальные потребности и влечет сокращение штатов.

**Целью планирования** сотрудников является предсказание будущих потребностей в кадрах и создание основы для выработки адекватной стратегии управления человеческими ресурсами в правоохранительных органах (разработка новых методов отбора и тестирования, изменение перечня специальностей, создание долгосрочных программ переподготовки и обучения и т. п.).

Роль и значение планирования человеческих ресурсов в государственных организациях (включая правоохранительные органы) намного выше, чем в частных. Это объясняется, главным образом, высокой степенью жесткости кадровой структуры, ее неспособностью к быстрой адаптации к изменяющимся условиям, оперативному реагированию на возникающие потребности в кадрах нового уровня и качества.

Технологии планирования человеческих ресурсов позволяют производить следующие действия:

1) исследовать реальные социальные тенденции, связанные с изменением характера служебной деятельности на правоохранительной службе в национальном, региональном или местном масштабах (экономические, технические, демографические), разрабатывать на этой основе более совершенную и гибкую кадровую стратегию и тактику, ориентированные на повышение эффективности служебной деятельности сотрудников;

2) разрабатывать перечень новых должностей или определять квалификационные требования к специалистам с описанием приемлемого уровня образования и опыта на базе полученной детальной информации о характере деятельности том или ином правоохранительном органе;

3) определять необходимый уровень количественного состава и характер профиля персонала, позволяющих повышать эффективность работы с меньшими затратами сил и средств, на основе компаративного анализа методов работы различных правоохранительных организаций (отечественных и зарубежных);

4) выработать гибкие должностные инструкции (функциональные обязанности) для различных категорий персонала правоохранитель-



ных органов на основе учета специфики выполняемой работы, уровня интеллектуальной содержательности труда (такие инструкции необходимы для процессов комплектования штатов, подготовки кадров, оценки эффективности работы, принятия решений о продвижении по службе, переводе с одного места работы на другое, разрешения конфликтов в организации);

5) алгоритмизировать процедуры планирования предложения рабочих мест в правоохранительных органах на основе использования статистических моделей (будущие показатели проецируются на основе прошлых тенденций с учетом таких факторов, как текучесть кадров, уход на пенсию, продвижение по службе), что позволяет осуществлять мониторинг «наличного рынка рабочей силы по требуемым специальностям, изучать отчеты организации об отборе и найме (анализ информации о количестве заявок желающих получить работу, процент соответствующих квалификационным требованиям или прошедших отбор, число принятых или отвергнутых, число оставшихся на работе после испытательного срока)» и т. п.<sup>14</sup>;

6) определять основополагающие параметры спроса на кадры в будущем с помощью оценки перспектив развития правоохранительных органов или возможного сокращения объемов предоставляемых правоохранительных услуг (например, в связи с процессами административной реформы), изменения целей организаций, внедрения технических новшеств<sup>15</sup>.

Вместе с тем, процессы планирования в правоохранительных органах в значительной степени затрудняются в связи с действием ряда неблагоприятных факторов. В первую очередь к ним относятся факторы политического характера, связанные со сменой руководства, ограничением (или изменением приоритетов) в бюджетных ассигнованиях, кадровыми «чистками», реорганизациями и т. п. Кроме того, в правоохранительных органах планирование человеческих ресурсов осуществляется, как правило, с целью определения естественной убыли персонала и возможными сокращениями и, гораздо реже, в целях сохранения численности квалифицированных кадров, разработки эффективных программ переквалификации работников<sup>16</sup>. Редко соблюдается требование взаимосвязи в разрабатываемых планах между наймом и продвижением по службе, обучением и переподготовкой.

В этом смысле проблема планирования человеческих ресурсов остается крайне важной для системы правоохранительных органов России,

<sup>14</sup> Бэн К., Фаерман С., Риккуччи Н. Производительность и работа с персоналом // Эффективность государственного управления. С. 516.

<sup>15</sup> Щербина В. В., Садовникова Л. Б. Социолого-психологическое обеспечение работы с кадрами (подбор, расстановка, рациональное использование). Кишинев, 1989.

<sup>16</sup> Исаенко А. Н. Система управления государственными служащими США // Вестник государственной службы. 1993. № 12.

где присутствуют серьезные недостатки кадровой политики, стихийные подходы к созданию новых управленческих органов, существуют серьезные проблемы в номенклатуре должностей и штатных расписаний (большая часть которых морально устарела и не соответствует новым требованиям), ощущается острый дефицит квалифицированных работников управленческого персонала, превалирует практика использования кадров не по специальности, имеют место принцип назначения по личной преданности, клановости, знакомству, нередки проявления безответственности, различного рода злоупотреблений, коррупция и т. п. Возможно только предполагать, что для успешного решения задач и целей административной реформы, которые выработаны в связи с вышеуказанными проблемами, потребуется внедрение практики всестороннего планирования человеческих ресурсов (кадров) в системе правоохранительных органов<sup>17</sup>.

Современная кадровая политика в правоохранительных органах ориентирована не просто на развитие потенциала принятых на работу сотрудников, но и на постоянное совершенствование принципов, методов, технологий **комплектования кадров**. В связи с тем, что правоохранительные органы все чаще вступают в конкуренцию с частными структурами, предлагающими лучшие условия труда и оплаты, рекрутирование квалифицированных кандидатов становится значительной проблемой. В этом плане кадровая политика все больше вынуждена учитывать новые требования к персоналу, трансформировать традиционные представления о правилах найма на службу.

Перечислим некоторые из данных требований:

а) сегодня наряду с дисциплинированностью и лояльностью потенциального сотрудника следует учитывать его творческие способности, умение отстаивать собственную точку зрения (необходимо проводить тесты, позволяющие ограничивать прием на службу тех, кто всегда соглашается с начальством);

б) неукоснительное соблюдение и исполнение приказов сегодня не должно являться ядром кадровой политики. Должна цениться способность потенциального сотрудника проявлять инициативу и умение проводить ее в жизнь;

в) сегодня уже «не сумма знаний и навыков должна являться решающим аргументом при принятии на службу, а потенциал сотрудника, его гибкость, способность адаптироваться к новым условиям, новой технике, усваивать новые знания»<sup>18</sup>;

г) необходимо переоценить и качества персонала правоохранительных органов, при которых лучшим сотрудником считается тот, кто отно-

<sup>17</sup> Розенбаум Ю. А. Формирование управленческих кадров: социально-правовые науки. М., 1992.

<sup>18</sup> Цивилизационный процесс и социальные итоги развития США. М., 1993. С. 269.

сится к переменам как закономерному явлению, а система тестирования ориентирована на выявление способностей потенциальных сотрудников к выполнению роли инициаторов перемен, их реакции на изменения, предложенные администрацией, возможностей к оперативному усвоению новой информации, выделению в ней основного звена, идентификации и отвержению негативного опыта;

д) особенно важным становится выявление у потенциальных работников навыков работы в коллективе, группе, склонностей к групповому (коллективному) принятию решений, способностей людей выступать одновременно как в роли интеграторов новых идей, так и в роли исполнителей (не пассивных, а заинтересованных, выступающих с конструктивной критикой).

Технологии комплектования кадров в правоохранительных органах во многом позволяют следующее:

– переходить от пассивных к активным методам в данной сфере управленческой деятельности (поиск кадров в рамках самих государственных организаций, разработка программ подготовки правоохранительных служащих к работе на более высоких должностях и программ обучения персонала, отвечающего за отбор кадров);

– апеллировать к нестандартным формам привлечения кадров, интенсифицировать поиск новых источников комплектования (использование рекламных акций, поиск потенциальных сотрудников среди выпускников вузов и т. п.);

– расширять систему формального и неформального общения с различными структурами и людьми (ориентация на открытое предоставление информации о вакансиях для различных слоев населения независимо от их политических взглядов, расы, религии, национальности, пола, возраста);

– сочетать процедуры отбора кадров с обучением (разработка программ, рассчитанных на различные категории населения, с целью их поэтапной адаптации к работе в государственных учреждениях через подготовительные курсы);

– совершенствовать процедуры экзаменов и тестирования при отборе кандидатов (возможные способы проверки профессиональной квалификации кандидатов)<sup>19</sup>.

В основном такие технологии позволяют отстаивать в процессах комплектования демократические принципы, основанные на отборе и продвижении кадров из всех слоев (сегментов) общества исключительно в соответствии со способностями, знаниями и умениями кандидатов в результате честной конкуренции, справедливой и открытой состязания

<sup>19</sup> Тарасова Н. Н. Государственные работники США. М., 1992.; Клаус Э. Персонал управления до 2000 года // Проблемы теории и практики управления. М., 1993. № 2.

тельности. Подобные принципы закреплены в системах государственной (гражданской, публичной) службы практически всех развитых стран (Закон «О гражданской службе» в США, Федеральный закон о чиновнике в Германии, Закон об общем статусе чиновника во Франции, и т. д.)<sup>20</sup>. Следование данным принципам позволяет неуклонно повышать эффективность государственного управления в правоохранительной сфере, способствовать превращению государственной правоохранительной службы в «службу общественного доверия».

Внедрение эффективных технологий комплектования кадров особенно необходимо в системе государственной правоохранительной службы России, где уровень профессионализма руководителей низок, в целом наблюдается кризисное состояние кадрового корпуса. Это во многом способствует тому, что многие важные социальные проблемы по-прежнему решаются устаревшими методами (посредством администрирования, через неофициальные каналы), отсутствуют действенные формы и навыки работы с негосударственными структурами, с различными общественными организациями (движениями, фондами, региональными объединениями), со средствами массовой информации, с гражданами и органами местного самоуправления<sup>21</sup>.

Особым направлением в процессе комплектования правоохранительных органов является постоянный **поиск менеджерского таланта**, т. е. конкретных людей, обладающих необходимыми управленческими способностями, навыками, квалификацией (главным образом руководящих кадров). В данном случае актуальна выработка и реализация технологий, позволяющих на основе выверенных методик осуществлять оценку, наблюдение, изучение за деятельностью сотрудников правоохранительных органов с точки зрения их интеллектуального развития и межличностных отношений. Это позволяет в значительной степени реализовать важнейший принцип кадровой политики, связанный с **опорой на интеллект**, получать адекватное представление о творческой, профессиональной, политической подготовленности состоявшихся менеджеров высшего и среднего звена, осуществлять поэтапный широкомасштабный кадровый аудит различных правоохранительных организаций в федеральном, региональном и местном срезе<sup>22</sup>.

Технологии поиска менеджерского таланта позволяют осуществлять сбор информации о тех или иных правоохранительных организациях, вычленять из них наиболее продвинутые; производить анализ инфор-

<sup>20</sup> *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2001. С. 127–169.

<sup>21</sup> *Розенбаум Ю. А.* Государственная служба как фактор укрепления целостности российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 55.

<sup>22</sup> *Лобанов В. В.* США: модели компетентности руководителей государственных учреждений // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 1.

мации о руководстве высшего и среднего звена правоохранительных структур; создавать базы («банки», «реестры») данных о лучших менеджерах ведомств, организаций.

В развитых странах давно существуют и успешно действуют программы по целевому поиску высшего и среднего управленческого персонала, работают профессиональные консультационные ассоциации, специализирующиеся на поиске руководящих работников и т. д.

Можно утверждать, что цели кадровой политики, направленной на повышение эффективности функционирования правоохранительных организаций, системы стратегического управления достигаются быстрее, если в большей степени развита профессиональная мобильность служащих правоохранительной службы, (перемещение персонала, как по горизонтали, так и по вертикали, служебный рост и продвижение по службе, стажировка на различных должностях, совмещение профессий, повышение квалификации с отрывом или без отрыва от работы и т. п.).

Становится очевидной необходимость отхода от традиционного негативного отношения к высокой мобильности занятых в правоохранительной сфере, понимание преимуществ профессиональной мобильности внутри правоохранительных организаций, которые ранее достигались за счет простого снижения текучести кадров<sup>23</sup>. Именно профессиональная мобильность помогает служащим правоохранительной службы приобретать способность к быстрой адаптации к изменяющимся условиям, содействует распространению новшеств, создает основу для подготовки не узкопрофильных специалистов, а универсалов, способных решать задачи любой степени сложности, в том числе в сфере стратегического управления.

Выдвижение проблем профессиональной мобильности в центр кадровой политики и управления человеческими ресурсами в стратегическом управлении обусловлено объективными причинами. Речь в частности идет о процессах, связанных с быстрым увеличением объема научно-технической информации (ее объем, по сути, удваивается каждые 8 лет, а ежегодный износ знаний достигает 10–15 %), внедрением новых технических новшеств, искусственного интеллекта. В США считают, что 90 % всех знаний было получено в последние 30 лет, а в ближайшие 10–15 лет объем этих знаний удвоится<sup>24</sup>. Отсюда принципиально новые требования к подготовке персонала. В США на переподготовку специалистов, в том числе в системе правоохранительных органов, затрачивается 15–20 % рабочего времени. За весь период профессиональной деятельности (приблизительно 40 лет) специалист проходит повышение квалификации от 5 до 8 раз. Национальный научный фонд США

<sup>23</sup> Управление людьми. Что мы знаем о современном работнике (опыт США и западноевропейских стран) / под ред. М. В. Грачева. М., 1996.

<sup>24</sup> Управление в XX веке: итоги и перспективы // Проблемы теории и практики управления: международный журнал. 1999. № 1. С. 119.

рекомендует выделять специалистам около 10 ч. в неделю на изучение литературы по специальности и 40–80 ч. в год на обучение в какой-либо форме непрерывного образования.

Все это объективно отражается на системе **обучения и подготовки** служащих правоохранительной службы, предопределяет необходимость разработки и внедрения в управленческую практику адекватных технологий<sup>25</sup>. Обучение и подготовка – это процессы, которые отвечают не просто интересам и потребностям сотрудников, но и самих правоохранительных организаций. Особенно важно в данном направлении взаимодействовать обучение и подготовку кадров с общеорганизационными целями и задачами; находить (изыскивать) возможности финансирования и практической реализации учебных программ с учетом их важности для тех или иных правоохранительных организаций.

Обучение, подготовка и переподготовка персонала всегда должны работать на конкретные цели правоохранительных организаций, осуществляться в первую очередь в отношении сотрудников тех подразделений, которые отстают от оптимального уровня. В данном случае подразумевается, что сотрудники, прошедшие обучение, смогут применить в ближайшей перспективе новые навыки и знания на рабочем месте. Современные системы обучения служащих правоохранительной службы располагают широким набором методических разработок, методов (обучение по месту работы, инструктаж, самоподготовка, компьютерные учебные программы, различные поведенческие модели и т. п.).

Главное, чтобы полученные знания и навыки были максимально приближены (адаптированы) к практическим нуждам правоохранительных организаций (создание тренировочных учебных ситуаций, выходящих за рамки служебных обязанностей сотрудников, расширяющих их опыт и компетентность; применение деловых игр), а руководители оказывали всяческое содействие их оперативному практическому применению (создание рабочей обстановки, благоприятствующей применению новых знаний, системы поощрений практического применения нового опыта).

Важнейшей задачей в правоохранительных организациях является переобучение и переподготовка **руководящих кадров**. Основная проблема заключается в том, что большинство управленческих должностей в системе правоохранительных органов замещено специалистами с разнообразным базовым образованием (техническим, юридическим, педагогическим и т. д.). Но собственно менеджерская (управленческая) подготовка, дающая представление о задачах, проблемах государственного управления в правоохранительной сфере и способах их решения подчас рассматривается в качестве второстепенной.

<sup>25</sup> Лобанов В. В. Опыт обучения государственных служащих США // Вести государственной службы. 1993. № 12; Розенбаум Ю. А. Подготовка управленческих кадров: организационно-правовые вопросы. М., 1991.

Отсутствие или недостатки в системе переобучения и переподготовки руководящих кадров правоохранительных органов неизбежно оборачиваются снижением уровня управленческой культуры, их неспособностью проектировать и внедрять наиболее передовые и востребованные в тот или иной момент инновационные правоохранительные технологии. Постоянное же внимание к системе обучения и повышения квалификации руководящих кадров способствует приобретению ими навыков комплексного рассмотрения и решения правоохранительных проблем на основе учета экономических, политических, психологических, организационных, юридических и иных аспектов; способностей к сочетанию в управлении науки и практики; приобретению навыков анализа конкретных социальных ситуаций, конструирования и внедрения реальных управленческих технологий; избавлению от одностороннего подхода в управлении (технократического, идеологического и т. п.).

Обучение и подготовка служащих правоохранительной службы должны быть тесно увязаны с **развитием их карьеры**. Конечно, детальный план развития карьеры для каждого сотрудника разработать невозможно и даже нежелательно. Мы можем утверждать о необходимости определения и проведения последовательной политики в этом направлении, заключающейся в выработке ясной модели, с которой любой сотрудник мог бы сравнивать свои индивидуальные ожидания и корректировать собственные усилия по саморазвитию и совершенствованию трудовой деятельности. То есть плановая карьера и процесс постоянного переобучения органически связаны и необходимы на всех уровнях государственной организационной иерархии<sup>26</sup>.

Именно повышение квалификации сотрудников, участие в процессах обучения, приобретения новых знаний должно являться основой для их карьерного роста<sup>27</sup>, что выражается в гарантиях продвижения по службе; включении в резерв на выдвижение с определением конкретного срока его окончания; установлении возрастных цензов пребывания в определенных должностях, включая должность первого руководителя; возможности изменения специальности на смежную или выбора должности из перечня предложенных.

В целом можно утверждать, что управление человеческими ресурсами, проведение последовательной, научно обоснованной кадровой политики в системе правоохранительных органов является важнейшим фактором эффективности современных правоохранительных организаций. Сама практика современного управления в правоохранительных органах свидетельствует о том, что удастся достигать социально значимых результатов, только когда реализуются эффективные кадроведческие техноло-

<sup>26</sup> Поляков В. А. Технология карьеры // ЭКО. 1996. № 1. С. 170–193.

<sup>27</sup> Якокка Л. Карьера менеджера. М., 1991.

гии, ориентированные на выявление личных (индивидуальных) ценностей, качеств, свойств работников, воспроизводство нового типа современного менеджера, способного к нестандартным решениям, оправданному риску, инновационной активности в правоохранительной сфере.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

В настоящее время преимущества программно-целевого подхода для решения стоящих перед министерствами и ведомствами правоохранительной системы задач используются недостаточно. Административная реформа должна повлечь корректировку методологии разработки федеральных целевых программ, пересмотр перечня целевых программ, который должен быть сформирован с учетом упорядоченных целей и задач, поставленных перед государственными заказчиками федеральных целевых программ. При этом должны максимально использоваться преимущества целевых расходов, благодаря возможности выполнения важных функций министерств и ведомств, оценки достигаемых результатов, а также гласности, прозрачности, возможности на длительную перспективу привлекать для выполнения поставленных целей средства, помимо федерального бюджета. Одним из критериев формирования административной реформы должен стать критерий оптимального сочетания целевых и сметных расходов министерств и ведомств, что дает импульс новому облику федеральных целевых программ.

Для принятия тех или иных решений в правоохранительной сфере требуется не вся, а лишь определенная информация (информация определенного уровня агрегирования). Здесь важен не столько объем информации, сколько ее ценность, которая определяется уровнем профессионализма, опыта, интуиции руководящих кадров правоохранительной системы. Данный фактор непосредственно влияет на качество вырабатываемых решений, под которым можно понимать степень их соответствия характеру разрешаемых задач функционирования и развития правоохранительных органов. Иными словами, в какой степени управленческие решения обеспечивают дальнейшие пути развития правоохранительной сферы в условиях новых криминальных опасностей и угроз, учитывают законы развития и функционирования правоохранительной сферы, содержат четкую формулировку цели, а также указывают на реальные результаты, которые должны быть достигнуты.

Управление человеческими ресурсами – это широкомасштабная функция, которая возникла и осуществляется как закономерная деятельность любого правоохранительного органа. Система управления персоналом в сфере правопорядка состоит из шести взаимосвязанных подсистем: кадровой политики, подбора, адаптации, расстановки, обучения и развития персонала правоохранительной службы Российской Федерации.



## **Вопросы для контроля и самопроверки:**

1. Дайте определение понятия ресурсного обеспечения стратегического управления в правоохранительной сфере.
2. Что такое комплексные целевые программы и какова их роль в стратегическом управлении?
3. Что такое информация и каково ее значение в правоохранительной сфере?
4. Дайте определение понятия «агрегирование информации».
5. Какие элементы включает в себя система информационного обеспечения стратегического управления?
6. Дайте сравнительную характеристику информационного обеспечения оперативного, тактического и стратегического управления в правоохранительной сфере.
7. Охарактеризуйте место и роль кадрового обеспечения в ресурсном обеспечении правоохранительной стратегии.
8. Сформулируйте и обоснуйте особенности правоохранительной службы как разновидности государственной службы Российской Федерации.

## Глава 4. ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ

### 4.1. Повышение значимости внутренней безопасности для устойчивого развития страны

Современная международная экономическая и политическая архитектура, вызовы и угрозы безопасности личности, обществу и государству ставят Россию перед фактом формирования концептуального ответа на существенные изменения, происходящие в стране, как в производственно-экономическом сегменте, так и в политической, социальной и духовной сферах жизни. Страны мира конкурируют друг с другом по всем параметрам экономики и политики: по величине налоговой нагрузки, по уровню безопасности страны и ее граждан, по гарантиям защиты прав собственности; соревнуются в развитии экономических свобод, в эффективности государственных институтов, судебно-правовой системы.

В России на фоне укрепления политической стабильности постепенно улучшается деловой климат, увеличиваются масштабы государственного и корпоративного планирования. Государство вырабатывает свою стратегию не на ближайшие месяцы и годы, а на десятилетия, конечные цели которой абсолютно ясны. Они заключаются в повышении уровня жизни населения страны; обеспечении жизни – безопасной, свободной и комфортной; зрелой демократии и развитием гражданском обществе.

Исходя из этого, будущее России не может рассматриваться в качестве продолжения некоего стабильного, статичного отрезка истории страны. Современность разворачивает перед российским обществом принципиально иной, динамический период развития мирового порядка, к особенностям формирования которого относятся несколько **факторов**.

**Первый фактор.** Понятие «враг» в мировом лексиконе подменяется понятием «партнер», а значит, «концепция врага» и наличие вызовов и угроз безопасности российскому обществу как бы размываются, ретушируются устанавливаемыми правилами игры партнеров. Несмотря на распад СССР, цивилизационная война в мире, в том числе и против России, не прекращается, а ведется в новой форме и новыми методами. Военные действия переименовываются в гуманистические акции, операции по поддержанию мира и т. п. В отличие от «науки бытия», мир рассматривается в качестве неравновесной системы, функционирующей по непрерывной схеме «порядок – хаос» с частым изменением вариантов путей развития (точками бифуркации, разветвления).

Согласно избранной философии, мир может быть изменен с помощью небольших воздействий. Например, путем создания в том или ином регионе, либо стране хаоса (Революция роз в Грузии в 2003–2004 гг.). Отметим, что в войне против России в качестве организационного оружия широко используется доктрина Антонио Грамши (историк, философ, основатель итальянской коммунистической партии) «фрактальной» (переломной) молекулярной агрессии в сознание, а также дополняющие их современные теории сложных систем, синергетики (самоорганизации) и психоанализа. Продолжаются попытки перенести международный терроризм внутрь страны, явная или скрытая поддержка террористических групп на постсоветском пространстве, а также в регионе Северного Кавказа, где на фоне коррупции сложились бандформирования, отягощаемые религиозным экстремизмом и фундаментализмом.

В этих условиях становится актуальным создание эффективной **антикризисной системы управления** страной, в том числе активное использование стратегических методов управления правоохранительной сферой, обеспечивающей социальную безопасность жизнедеятельности общества. Эта система должна основываться на современных принципах борьбы с преступностью и обеспечения социальной безопасности, включать новые подходы и технологии социальной профилактики и социального проектирования. Иначе под угрозу будут поставлены не только конституционный строй, государственный суверенитет и безопасность государства, но и территориальная целостность страны.

**Второй фактор.** На развитие России непреходящее влияние оказывают глобальные типы зависимостей в политической, экономической, социальной, культурной, информационной и других областях жизнедеятельности, создающие внешние и внутренние угрозы национальной безопасности. Примером этому может служить международная преступность – суть порождения глобальной экономики и наднациональной политики. Это явление все чаще рассматривается в контексте глобализации мировых процессов, под которым понимается стремительное формирование единого общемирового экономического и финансово-информационного пространства на базе высочайшей капитализации и новых, преимущественно, компьютерных технологий.

Преступность принимает глобальные масштабы, интернационализируется. Она не только срослась с российским криминалитетом, но и активно им «подпитывается», расширяя пространство для незаконного оборота оружия, наркотиков, работоторговли, проституции и других «прибыльных» видов преступности. Внутри страны эти процессы сопровождаются легализацией преступного элемента, открытой попыткой захвата контроля над обществом. Выйдя из своей «естественной» среды обитания (подполья), криминалитет внедрился в политику, экономику, образование, здравоохранение, коммунальную сферу, вытесняет

с социального поля общественные институты и законопослушных граждан. Слабое государство, «вакуум власти привели к попыткам реального перехвата государственных функций частными корпорациями и кланами. Они обросли собственными теневыми группами, группами влияния, сомнительными службами безопасности...»<sup>28</sup>.

Государство, лишившись помощи со стороны общества, вынуждено противостоять преступности в одиночку. В результате государственный аппарат «разлагается» и становится объектом атаки преступных сообществ. С одной стороны происходит сращивание правоохранительных и преступных группировок, стирается грань между правоохранителями и преступниками, криминал претендует на управление обществом, подменяя собой государство. С другой – сотрудничество и взаимодействие самих правоохранительных органов переходит в плоскость конкурентной борьбы, характеризуется стремлением каждого правоохранительного субъекта защитить свои узковедомственные интересы от влияния других «игроков», чьи стратегические планы входят с ними в противоречие. Поэтому чтобы обеспечить социальную безопасность, необходимо полностью актуализировать правоохранительную систему, победить наследие криминальной революции, высвободить здоровые силы общества, декриминализировать сознание людей, освободить их от страха перед преступностью и привить уважение к закону.

**Третьим фактором**, влияющим на формирование современного российского общества, является несовершенство системы организации государственной власти и управления, слабость гражданского общества, его социально-политическая поляризация, снижение духовно-нравственного потенциала. В России сегодня трудно представить свободную конкуренцию в новом либеральном контексте, т. е. конкуренцию между законопослушным предпринимателем и организованным преступным сообществом с финансовой мощью «общака». При существующем законодательстве, не имеющем четких критериев правовой защищенности национальных интересов, трудно квалифицировать нарушения безопасности общества и государства как факт или последствие конкретных преступных деяний. Особенно это характерно для экономической сферы. Сегодня в управлении обществом и его ключевым звеном – народным хозяйством, нередко совершаются такого рода действия, которые имеют куда более значимые негативные последствия для страны, ее безопасности, чем экономические преступления. Россию разрывает множество противоречий. Основное из них – медленно разрешаемый конфликт между централизованной, слабо идеологизированной надстройкой и либерально-экономическим базисом.

<sup>28</sup> Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 8 июля 2000 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/messages> (дата обращения: 18. 07.2014).

Это противоречие усугубляется непоследовательными, непродуманными, зачастую импульсивными решениями либо бездействием со стороны отдельных исполнителей или правительственных чиновников в системе управления. Ущерб государственным или общественным интересам со стороны органов власти причиняется также ожесточенной борьбой правящих группировок, наличием компрадорской буржуазии (от исп. *comprador* – покупатель), питающей чужие экономики и избранные частные корпорации, нарастающей социальной напряженностью среди населения. Причем любые «ростки» экономического и социального развития, как образно отмечают некоторые эксперты, покрываются «саваном коррупции». Поэтому государству необходимо принимать меры к созданию благоприятных условий для свободного развития экономики, становления гражданских институтов. Реализовывать программы, обеспечивающие необходимую роль общества в управлении, одновременно заниматься вопросами реанимации духовно-культурного потенциала общества и эффективно бороться с преступностью. Новая роль гражданского общества и власти должна включать умение управлять, не прибегая к репрессиям, умело соотносить методы убеждения и государственного принуждения.

**Четвертый фактор.** К сожалению, на наш взгляд, зачастую структура экономики России имеет вид несколько устаревший. По прогнозам многих исследователей уже через десять лет большая часть населения России будет состоять из пенсионеров. Кроме того, сейчас в стране 13 миллионов инвалидов, а к 2025 г. их будет далеко за 20 миллионов (каждый шестой). Государству необходимо перейти к экономике нового типа, основанной базе знаний, новейших технологий и информационной революции. В противном случае Россия может повторить печальный опыт европейских государств (Франция), где происходит социальная катастрофа, причина которой состоит в том, что работающая в частном секторе часть населения не желает платить огромные налоги, чтобы обеспечивать безбедное существование бюрократии и высокие пенсии выходцам из госсектора. Российская государственная машина достаточно сложна и неповоротлива, что было отмечено руководителями страны. В одном из посланий Федеральному Собранию Президента Российской Федерации особо отмечены слабые знания чиновников в области науки управления и неспособность государственного аппарата решать стратегические задачи. По мнению Президента Российской Федерации, государство должно стать адекватным нашему времени и целям, а государственный аппарат – эффективным, компактным и работающим<sup>29</sup>. Представляется, что рано или поздно правоохранительным субъектам придется переходить от экстенсивного пути

<sup>29</sup> Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/messages> (дата обращения: 21.04.2014).

развития к интенсификации деятельности и, в частности, к отказу от не свойственных ей функций, существенному сокращению штатной численности управленческого звена и повышению качества правоохранительной деятельности и т. д.

И все же основным фактором и особенностью нового времени остается быстрая смена ситуации в международной и внутренней жизни страны, затрудняющая аналитическую и прогнозную возможность состояния правоохранительной сферы, так как каждое сегодняшнее действие завтра может быть по-разному оценено и интерпретировано. «Нам уже не могут больше внушать почтение такие противоположности, как противоположности истины и заблуждения, добра и зла, тождества и различия, необходимости и случайности. Мы знаем, что эти противоположности имеют лишь относительное значение: то, что нынче признается истиной, имеет свою ошибочную сторону, которая теперь скрыта, но со временем выступит наружу; и совершенно также то, что теперь признано заблуждением, имеет свою истинную сторону, в силу которой оно прежде могло считаться истиной...»<sup>30</sup>. В. В. Путин в одном из своих выступлений акцентировал внимание на необходимости выработки в обществе твердых и общепризнанных правил: «как и любой человек, общество не может без них обходиться, а правила в государстве – это закон, это конституционная дисциплина и порядок. Это безопасность семьи и собственности гражданина, его личная безопасность и уверенность в неизменности установленных правил игры... Суд выносит решения именем Российской Федерации и обязан этому высокому имени соответствовать. Органы внутренних дел и прокуратура должны служить закону, а не пытаться «приватизировать» данные им полномочия с пользой для себя. Их прямая и единственная задача – защита людей, а не ложных представлений о чести мундира и свои ведомственных интересов ...»<sup>31</sup>.

Анализ криминогенных явлений, детальное изучение управленческих и организационных усилий, предпринимаемых в правоохранительном секторе, подводит к выводу о затянувшемся кризисе правоохранительной системы. Утверждает о необходимости безотлагательного решения базовых проблем в организации борьбы с правонарушениями и преступностью, построении правоохранительной системы в соответствии с новыми подходами и принципами реализации мер воздействия на систему вызовов и угроз со стороны преступности в целях их устранения или минимизации и обеспечения тем самым необходимого уровня безопасности. Было бы неверным полагать, что в России не осуществляется борьба с криминалом. Государством приняты федеральные законы

<sup>30</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений. В 50-ти т. Т. 1. С. 408–413.

<sup>31</sup> Открытое письмо Владимира Путина к российским избирателям 25 февраля 2000 г. Официальный сайт В. В. Путина – кандидата в президенты РФ 2000 г. URL: <http://www.putin2000.ru/04.html> (дата обращения: 13.05.2014).

по противодействию терроризму, отмыванию преступных доходов, о предупреждении преступлений и безнадзорности несовершеннолетних, об оперативно-розыскной деятельности и др.

Президентом Российской Федерации изданы указы, направленные на борьбу с преступностью, коррупцией и экстремизмом. С начала 90-х гг. XX в. реализовывались программы борьбы с преступностью. Вместе с тем интенсивность противодействия преступности не соответствует масштабам и степени общественной опасности криминальных угроз, принявших глобальный характер. На современном этапе развития страны для осуществления прорыва в правоохранительной сфере сформировались необходимые предпосылки. Есть потребность в развитии правоохранительной системы – ожидания населения, живущего «под прессом» несправедливости правоохранительной системы, беззакония и незащищенности от преступности и коррупции. Есть ресурсы – накопленные финансы, позволяющие решить задачи профессиональной подготовки современных кадров управленцев и исполнителей, научной и технической оснащенности и вооруженности правоохранительных структур. Есть гарантии развития – воля высших должностных лиц государства. Не достает лишь носителя развития – желания, профессиональных и моральных возможностей руководителей и исполнителей разного уровня, функционирующих в правоохранительной системе.

Стартовавшая в начале века реформа правоохранительных органов не удалась и вылилась в модернизацию мнимых, а не подлинных проблем защиты общества от правонарушений и преступности. Развитие событий в правоохранительной сфере свидетельствует о негативной закономерности и наличии неких скрытых **факторов**, определяющих современную правоохранительную политику.

Во-первых, это отчуждение представителей правоохранительных субъектов от фундаментальных целей правоохранительной системы и потребности общества в социальной безопасности. Игнорирование мнения оппонентов, невостребованность новых идей. Эксплуатация ведомственной наукой и образованием устаревших методологий, методик, учебных стандартов и программ. Отсутствие на современной основе системы профессионального обучения. Ведомственная наука не ориентирована на выявление негативных тенденций в общественных отношениях, связанных с преступностью, выработку сценариев ее развития и мер по устранению вызовов и угроз с ее стороны.

Во-вторых, нежелание и неспособность правоохранительных структур по-новому работать с населением, общественными организациями и формированиями. Отсутствие профессионального сообщества, готового отстаивать интересы дела, а не сиюминутные ведомственные интересы правоохранительной системы и «честь мундира», также не способствует результативной деятельности.

В-третьих, не выработан новый инструментарий борьбы с преступностью. Остается низким разведывательный потенциал в преступной среде, отсутствуют на федеральном уровне аналитические центры, аккумулирующие полную и всестороннюю информацию о состоянии преступности, способах совершения преступлений, лидерах преступных сообществ, источниках финансирования преступной деятельности и движениях финансовых потоков. Не работает система предупреждения преступности и т. д.

Поэтому ответом на современные события, внутреннее развитие и криминализацию российского общества, кризис правоохранительной системы должна стать **долгосрочная правоохранительная стратегия**. Она должна быть неотъемлемым компонентом Стратегии национальной безопасности и одновременно включать совокупность специфических инструментов, средств активного воздействия на преступность и причины ее порождающие, негативные тенденции в общественных отношениях, социальные институты, субъекты хозяйствования; способствовать росту экономики, развитию социальной сферы, снижению зависимости общества и государства от внешних и внутренних угроз. К формированию новой модели устройства общественной жизни, в полной мере учитывающей интересы не одной социальной группы, а каждой личности, общества и государства в целом, – необходим новый импульс.

Нужны новые, более актуальные правила игры, сформулированные в законодательстве, при которых каждый человек будет уверен, что он защищен от любых преступных посягательств, а его честный труд – гарантия достойной жизни. В силу этого, с одной стороны, только при эффективной работе правоохранительной системы самая разумная и выверенная стратегия развития страны может быть реализована, а с другой – декриминализация общественных отношений, результатом которой в первую очередь должен стать переход России в ближайшем будущем от временной фазы общества потребления к обществу созидания. Обществу, построенному на идеалах гуманизма, принципах социальной справедливости и диктатуры закона, интеллектуальной свободы, уважения к профессионализму и честному труду, будут являться теми непреложными условиями развития правоохранительной сферы и обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства. На основе такой государственной политики и должна выстраиваться правоохранительная стратегия, без которой невозможно достичь целей развития в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

Профессионально выстроенная стратегия по декриминализации общества, защите прав и законных интересов человека и гражданина, социальных групп, и в целом обеспечение безопасности населения во всех сферах жизнедеятельности, находится в прямой связи с проблемами, которые тормозят прогресс, не позволяют развиваться экономике



и государству, создают угрозу его дальнейшему существованию. Правоохранительная стратегия может существенно расширить возможности по обеспечению социальной безопасности. Способствует реальной оптимизации процесса управления будущим состоянием социальной безопасности. Преобразует стихийно или случайно предпринимаемые усилия в борьбе с преступностью - в системные. Стратегия заметно повышает эффективность предлагаемых действий государства и гражданского общества. Новые подходы в борьбе с преступностью, новые модели мышления и действия, новая правоохранительная стратегия тем более важна на современном этапе развития общественных отношений, так как одной из существенных черт внутривластной жизни страны «...является низкий уровень доверия граждан к отдельным институтам государственной власти и крупному бизнесу. С переменами начала 90-х гг. XX в. были связаны надежды миллионов людей, однако ни власть, ни бизнес не оправдали этих надежд. Более того, некоторые представители этих сообществ, пренебрегая нормами закона и нравственности, перешли к беспрецедентному в истории нашей страны личному обогащению за счет большинства граждан»<sup>32</sup>.

Безопасность общества и государства складывается из отдельных ее направлений и в значительной степени способствует устойчивому экономическому развитию страны, достаточному для своевременного и прогрессивного технологического перевооружения хозяйствующих субъектов, охраны окружающей среды, формирования необходимой обороноспособности и правопорядка. Безопасность общества обеспечивает благосостояние людей, реализацию потребности граждан страны в образовании, медицинском обслуживании, решении целого комплекса духовно-культурных и социально-бытовых проблем. В этом случае управление правоохранительной сферой представляет собой разработанную и целенаправленно осуществляемую в рамках национальной стратегии государственную политику. Правоохранительная стратегия становится одним из условий обеспечения национальных интересов, приведения экономического потенциала к достаточному уровню поддержания экономической и политической самостоятельности, обеспечивающей не только выживание страны в существующей среде, но и развитие социальной, трудовой и культурной сферы.

**Назначением современной правоохранительной стратегии**, действующей в антикризисном формате, выступает защита прав и законных интересов граждан, общества, государства от преступных посягательств. Чего можно достичь путем наиболее полного выявления и раскрытия преступлений, привлечения виновных к ответственности, а также путем осу-

<sup>32</sup> Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/messages> (дата обращения: 21.04.2014).

ществления системы профилактических мер по устранению и нейтрализации негативных тенденций и факторов, детерминирующих преступность. Структурированием позитивных социальных процессов, перевода в будущее антикриминогенное состояния негативных социальных явлений и процессов, обуславливающих правонарушения и преступность. С помощью моделирования ряда последовательных мер, в рамках которых отдельные негативные тенденции настоящего, характеризующие преступность, способны постепенно заменяться позитивными элементами сконструированного будущего. В частности, использование антикриминогенных возможностей предпринимательства и создание государством в этих целях условий, при которых граждане могут честно зарабатывать себе на жизнь. Или осуществление мер по повышению эффективности государственного аппарата, устранению административного произвола. Изменение организации и условий работы судов, самой процедуры, обеспечивающей защиту прав и законных интересов личности, доступность правосудия и т. д.

## **4.2. Доктринальная модель государственной правоохранительной стратегии**

### **4.2.1. Нормативное правовое обеспечение стратегического управления**

В конце прошлого столетия одной из существенных сторон осуществляемых реформ была децентрализация управления всеми сферами политической, хозяйственной и общественной жизни. Вместе с тем, организационное выделение в качестве самостоятельной государственной функции обеспечения национальной безопасности страны потребовало централизованного управления.

28 декабря 2010 г. был принят Федеральный закон РФ «О безопасности» № 390-ФЗ, где были определены основные принципы обеспечения безопасности (ст. 2 закона), к которым отнесено: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

В ст. 4. закона дается характеристика государственной политики в области обеспечения безопасности, которая называется частью внутренней и внешней политики Российской Федерации и представляет собой совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности определяет Президент Российской Федерации. Координацию деятельности по обеспечению безопасности осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет Безопасности, а также, в пределах своей компетенции, – Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (ст. 6 закона).

Важнейшим документом, раскрывающим содержание и характер проблем национальной безопасности страны, стала Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» № 537.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года является официально признанной системой стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу. Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Стратегия является базовым документом по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в котором излагаются порядок действий и меры по обеспечению национальной безопасности. Она является основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений для защиты национальных интересов Российской Федерации и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Основная задача Стратегии состоит в формировании и поддержании силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, благоприятных для реализации стратегических национальных приоритетов.

В частности, в Стратегии используются следующие основные понятия:

– «*национальная безопасность*» – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, кото-

рое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные 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;

– *«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;

– *«стратегические национальные приоритеты»* – важнейшие направления обеспечения национальной безопасности, по которым реализуются конституционные права и свободы граждан Российской Федерации, осуществляются устойчивое социально-экономическое развитие и охрана суверенитета страны, ее независимости и территориальной целостности;

– *«система обеспечения национальной безопасности»* – силы и средства обеспечения национальной безопасности;

– *«силы обеспечения национальной безопасности»* – Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации;

– *«средства обеспечения национальной безопасности»* – технологии, а также технические, программные, лингвистические, правовые, организационные средства, включая телекоммуникационные каналы, используемые в системе обеспечения национальной безопасности для сбора, формирования, обработки, передачи или приема информации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению.

Силы и средства обеспечения национальной безопасности сосредоточивают свои усилия и ресурсы на обеспечении национальной безопасности во внутривнутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

В рассматриваемой Стратегии сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации, представленные в виде системы целей и взглядов на обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех

сферах жизнедеятельности. В документах отмечается, что реализация национальных интересов страны возможна только на основе устойчивого развития экономики, которая является ключевым в обеспечении системы безопасности. Вместе с тем отмечается, что современное состояние экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма создают многообразный спектр внутренних и внешних угроз.

Среди **задач** в области национальной безопасности, имеющих значение и для формирования правоохранительной стратегии, названы: обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, охрана ее пограничного пространства; обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, конституционных прав и свобод; совершенствование системы государственной власти и законодательства Российской Федерации, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества; неукоснительное соблюдение законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями; принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против Российской Федерации, а также, вытекающие из них задачи своевременного выявления внешних и внутренних угроз национальной безопасности, осуществление оперативных и долгосрочных мер по их предупреждению и нейтрализации.

В этом контексте стратегическое управление в правоохранительной сфере предполагает реализацию нескольких *функций*:

1) стратегический анализ системы угроз и прогнозирование факторов опасности, способных ухудшить качественное состояние правопорядка;

2) стратегическое планирование, разработка приоритетных направлений и правоохранительных мер по обеспечению социальной безопасности, где главным критерием выступают права и свободы личности, защищенность собственности, безопасность общества и государства;

3) создание механизма предупреждения (системы социальной профилактики), назревающих опасных состояний, а при их наступлении – усиления прямого или косвенного государственного управления с целью осуществления компенсирующих вред мероприятий.

В анализируемых документах определен базис системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Его составляют 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. В данную структуру встраивается система правоохранительных субъектов, которая располагает правовыми, организационно-управленческими, криминологическими (профилактическими), оперативно-розыскными, криминалистическими и иными средствами, призвана реализовать свою миссию по защите прав и законных интересов личности, общества, государства в различных сферах жизнедеятельности от правонарушений и преступных посягательств. Особый акцент сделан на борьбе с преступностью, выработке комплексной системы мер эффективной защиты от этого общественно опасного явления. Основное внимание уделяется созданию системы социальной профилактики в стране, выявлению, устранению и предупреждению причин и условий, порождающих преступность, формированию у населения необходимого правосознания и правовой культуры.

В этой связи важнейшее значение приобретает сформулированное положение о необходимости укрепления системы правоохранительных органов и, прежде всего, структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, созданию условий для их эффективной деятельности. Борьба с наркобизнесом, терроризмом, контрабандой должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности. В документе также сформулирован принцип необходимости эффективного сотрудничества с иностранными государствами, их правоохранительными органами, специальными службами, а также международными организациями, в компетенцию которых входит борьба с международной преступностью и терроризмом. Его положения требуют постоянного расширения использования международного опыта борьбы с данным явлением, создания скоординированного механизма противодействия международной преступности, перекрытия всех возможных каналов незаконного оборота наркотиков, оружия, взрывчатых веществ внутри страны и их поступления из-за рубежа.

При подготовке правоохранительной стратегии целесообразно учитывать некоторые **отправные положения**.

**Положение первое.** В формировании правоохранительной стратегии исключительная роль принадлежит государственной политике. Сегодня один из основных ее векторов должен войти в фазу активной модернизации правоохранительной системы в целом, ее выстраивания и налаживания в соответствии с потребностями общества, экономическими, политическими реалиями и с социальными требованиями. Необходимость разработки правоохранительной стратегии останется лишь пожеланием, если комплекс основных идей и подходов не будет корреспондироваться с положениями Концепции социально-экономического развития Россий-

ской Федерации до 2025 года, а также современной Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, включающей все ее виды и защищающей любую сферу жизнедеятельности общества.

**Положение второе.** Правоохранительная стратегия должна стать инструментом, одним из важнейших средств реализации долгосрочных национальных интересов страны, обеспечения ее безопасности. При этом, имея 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 (гармонично развитой личности). Интерес социума представлен в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия. Основным интерес государства заключается в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности, в политической, экономической и социальной стабильности, безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка.

**Положение третье.** Правоохранительная стратегия должна соответствовать критериям социальной эффективности. С одной стороны, это – результативность правоохранительной системы, обеспеченность ею всех уровней безопасности (личности, общества, государства) во всех сферах жизнедеятельности общества. С другой – инновационная развитость, сбалансированность правоохранительной системы, координация действий всех ее субъектов, их способность к эффективной деятельности в условиях дестабилизации и изменений социальной ситуации. Только такая стратегия эффективна и обеспечивает необходимый уровень социальной безопасности, которая опирается на хорошо отлаженную систему управления правоохранительными субъектами по предупреждению и раскрытию правонарушений, привлечению виновных к ответственности.

**Положение четвертое.** Правоохранительная стратегия предполагает решение одной из самых трудных задач – консолидацию 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 социальной безопасности. Каждый субъект сохраняет самостоятельность и выполняет 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.

**Положение пятое.** Формирование правоохранительной стратегии предполагает использование в стратегическом управлении комплексного подхода. Только в этом случае обеспечивается возможность проведения единой правоохранительной политики и устойчивости 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).

**Положение шестое.** Правоохранительная стратегия призвана способствовать гармонизации общественных отношений в различных сферах жизни и деятельности социальных групп и общностей, обеспечивая тем самым их нормальное развитие. Например, во внутривнутриполитической сфере 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.

**Положение седьмое.** Стратегия предполагает использование отлаженной системы социальных инструментов и институтов. В ней необходимо акцентировать внимание на разработке основных среднесрочных показателей (индикаторов) и долгосрочных прогнозов уровня социальной безопасности в стране и отдельных его регионах. Типологизацию социальных факторов и источников возможных рисков, вызовов и угроз, влияющих на уровень социальной безопасности. Разработку, для оценки совокупного правоохранительного потенциала общества, индикативной системы правоохранительного потенциала основных социальных структур, обеспечивающих социальную безопасность в стране и регионах.

**Дополнительные положения,** которые целесообразно принимать во внимание при разработке стратегии, это:

– правоохранительная стратегия рождается только тогда, когда возникают угрозы национальной безопасности; угрозой безопасности выступают ее источники или преступность и ее отдельные виды (преступность несовершеннолетних, рецидивная преступность, организованная преступность и т. д.);



– угрозой безопасности в условиях системного кризиса политических и экономических преобразований становится сама правоохранительная система, либо отдельные ее субъекты (например, коррупция, война спецслужб);

– правоохранительная стратегия должна также основываться на понимании того, какие цели перед собой ставит система и чего хочет добиться, совершенствуя законодательство и правоохранительную деятельность в каждый конкретный исторический период жизнедеятельности общества. Иначе нельзя исключить возможность, что реализация неправильно или неточно сформулированных стратегических целей может отрицательно повлиять на состояние общественного порядка и безопасности;

– стратегии правоохранительных субъектов должны опираться на основные положения, развивать и уточнять ее в соответствии с миссией правоохранительной системы.

Правоохранительная система, по нашему мнению, сегодня не в состоянии эффективно обеспечивать правопорядок и безопасность общества, становясь для общества чрезвычайно затратной структурой. Утратив со стороны граждан доверие как к защитнице их прав и законных интересов, правоохранительная система с большим трудом сдерживает качественно изменяющуюся, способную к самодетерминации и воспроизводству преступность и ее организационные формы, не концентрирует усилия на жесткой борьбе с racket, административным произволом и коррупцией, на охране прав собственника и производителя. Может эффективно бороться 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 страны и государства, его безопасности. основополагающая идея формирования современной правоохранительной стратегии неразрывно связана с целью государства и его различных социальных институтов по декриминализации общества, доставшейся в наследство с перестроечных времен.

**Правоохранительная стратегия** должна решать те проблемы, которые не могут быть решены тактикой. Стратегия реализует 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, то есть такого системно-структурного социального явления как преступность. Анализ и прогноз преступности свидетельствует о том, что в настоящее время сопротивление преступности нарастает и становится максимальным.

Например, известный военный писатель Карл фон Клаузевиц именно в подобном сопротивлении усматривал существенное отличие войны

реальной от войны бумажной: «действие во время войны является движением в сопротивляющейся среде...»<sup>33</sup>. В силу этого обстоятельства, правоохранительная стратегия должна отличаться постоянным поиском новых методов борьбы (например, применительно к меняющимся методам и способам совершения преступлений), новых целей и новых подходов к уязвимости преступных сообществ. «Стратегия, – отмечал германский военный теоретик Хельмут Карл Мольтке, – это больше, чем наука; это – перенос знания в практическую жизнь, дальнейшее развитие первоначальной руководящей мысли в соответствии с постоянно меняющимися обстоятельствами; стратегия – это искусство действия под гнетом труднейших условий»<sup>34</sup>. Значит, стратегия борьбы с преступностью нуждается во все более модернизированных системах преодоления этих независимых сил.

На современном этапе стратегия, разрабатываемая на высшем уровне, должна носить не традиционный или имитационный, не оборонительный, а наступательный характер. За основу формирования новых подходов в борьбе с преступностью необходимо руководствоваться не либеральным заигрыванием с нею, сопровождаемым полумерами и реверансами в сторону западных демократий, а в соответствии с законом и положениями криминологической науки о том, что «между преступностью и обществом существует непримиримое противостояние»<sup>35</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.

#### **4.2.2. Национальные интересы в правоохранительной сфере**

Определенные достижения последних лет позволяют утверждать о стабилизации ситуации в России. Однако страна продолжает стоять перед лицом серьезных угроз. Экономический «фундамент» хотя и стал заметно прочнее, но все еще остается слабым. Большинство эко-

<sup>33</sup> Клаузевиц К. фон. О войне. М., 1934.

<sup>34</sup> Мольтке Х. Карл О стратегии // Стратегия в трудах военных классиков. М., 2003. С. 14.

<sup>35</sup> Лунев В. В. Тенденции современной преступности и борьбы с нею в современной России // Государство и право. 2004. № 1. С. 7.

номических отраслей остаются неконкурентноспособны. Политическая система развита недостаточно, государственный аппарат малоэффективен, гражданское общество не сформировано. Численность населения снижается, бедность отстывает крайне медленно. Международная обстановка остается сложной. Соперничество в мировой экономике и политике не снижается. Без модернизации и активизации деятельности системы безопасности противостоять большинству стоящих внешних и внутренних угроз невозможно.

В этой связи при проектировании системы национальной безопасности следует учитывать место и роль в ее обеспечении правоохранительных органов. При разработке государственной правоохранительной стратегии как элемента политики национальной безопасности необходимым условием является анализ угроз социальной безопасности, объединенных в единую 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 – цели, задачи, меры и механизм обеспечения безопасности личности, общества и государства продиктованы национальными интересами страны и вытекают 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, а также 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. По словам одного американского криминолога, «...Россия, страна с почти 150-миллионным населением, вооруженная 20-ю тысячами ядерных боеголовок, стала самым мощным мафиозным государством на земном шаре, сверхдержава криминала,

разъевшего государство сверху донизу. И эта ситуация до сих пор не изменилась...»<sup>36</sup>. Анализ криминальных явлений, детальное изучение управленческих и организационных усилий, предпринимаемых в правоохранительной сфере, подводит к выводу существованию кризиса правоохранительной системы. Необходимости скорейшего решения базисных проблем в организации борьбы с правонарушениями и преступностью, построения 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 безопасности** страны можно отнести следующие:

- 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, угрозы безопасности целесообразно анализировать в разрезе сфер общественной жизнедеятельности (экономической, политической, духовно-культурной и т. п.) и степени их сформированности (реальные и потенциальные угрозы). Неадекватность правоохранительной политики криминальной ситуации имеет качественные и количественные характеристики. Реальную угрозу составляет как преступность в целом, так и ее наиболее опасные

<sup>36</sup> Цит. по: М. Лимонов. Русский пасьянс. М., 2002. С. 217.

виды – организованная, рецидивная, преступность среди несовершеннолетних и т. д.

За годы реформ уровень зарегистрированной преступности в стране вырос почти до четырехмиллионного рубежа. Коэффициент преступности характеризуется тенденцией роста и достигает 3000 и более (в отдельных регионах страны) преступлений на 100 тыс. населения. Каждое четвертое относится к категории тяжких или особо тяжких преступлений. Увеличивается количество преступлений с крупным или особо крупным ущербом. Растут преступления экстремистской направленности (73 %).

Половина всех зарегистрированных преступлений приходится на хищение чужой собственности. Треть преступлений совершается лицами ранее судимыми. Удельный вес несовершеннолетних преступников составляет 10,9 %, причем каждое третье совершенное ими преступление (из числа раскрытых) относится к категории тяжких или особо тяжких. Зарегистрированная преступность по экспертным оценкам (В. В. Лунеев, К. К. Горяинов, В. С. Овчинский и др.) – это «отчетно-бумажная» преступность и лишь «верхушка айсберга». С учетом ее гиперлатентности реальный массив преступности превышает регистрируемый в 4–6 раз. Нельзя не согласиться с ведущими криминологами страны и объяснить колоссальный рост преступности мерами ужесточения регистрационной дисциплины. На это обстоятельство повлияло несколько факторов: общая «нездоровая» обстановка в обществе, кризис правоохранительной политики и совершенствование системы учета и регистрации преступлений<sup>37</sup>.

Усиливается организованность, профессионализм, вооруженность, техническая оснащенность преступности. Она становится дерзкой, приобретает изощренные формы. Каждое пятое зарегистрированное преступление совершается группой лиц.

Тенденции и основные характеристики организованной преступности в значительной степени связаны с процессом аккумуляции негативных последствий проводимых экономических реформ. Уникальное по своим масштабам и срокам перераспределение собственности привело к формированию крупнейших финансовых и деловых групп, порожденных рыночными отношениями, а традиционными политическими и административными механизмами и значительными «инвестициями» криминального капитала. Приватизационный процесс обострил конкуренцию и стал противоправной борьбой с использованием преступных методов.

Примерно семь преступных сообществ из ста действуют в экономике. Все большая экспансия преступных формирований наблюдается

<sup>37</sup> Алексеев А. И., Овчинский В. С., Побегайло Э. Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006. С. 7.

в сферах незаконного вывоза энергоносителей, металлов, лесоматериалов, произведений искусства и культурных ценностей, оружия и боеприпасов. Значительное воздействие организованная преступность оказывает на рынки (легальные и «теневые») товаров и услуг, обеспечивая «охрану и покровительство» предпринимательству, а соответствующие расходы входят в «себестоимость» товаров и услуг, способствуя тем самым росту цен. По-прежнему преступные этнические сообщества продолжают играть заметную роль в захвате собственности. Специализируясь на определенных видах преступной деятельности, они продолжают определять криминогенную обстановку в городах. Концентрация огромных средств в руках руководителей преступных сообществ и группировок, неизбежно обуславливает их растущий интерес к участию в политическом процессе, продвижение должностных лиц, связанных с организованной преступностью (или подкупленных) на более высокие посты в аппарате исполнительной власти, выдвижение «своих людей» в представительные органы, политические партии, общественные движения.

К наиболее распространенным криминальным формам экономической деятельности относятся производство и продажа запрещенных товаров и услуг – наркотиков, оружия, боеприпасов, а также торговля людьми и человеческими органами, проституция (особенно детская) и производство порнографической продукции. К криминальной деятельности, неразрывно связанной с хозяйством и экономикой, также относятся незаконное использование силового ресурса – рэкет (англ. *racket* от итал. *ricatto* — шантаж), оказание предпринимателям незаконных силовых услуг контроля, посредничества, защиты.

Структура общества закономерно определяет численность потенциальных правонарушителей и их «идеологию». Наличие в составе населения тех или иных «групп риска» и численность таких групп позволяют говорить «о криминальном потенциале общества». Так, в теневую экономику массово вовлекаются представители малоимущих и маргинальных слоев общества. Тяжелое социальное положение заставляет молодых людей участвовать в криминальных группировках, женщин заниматься проституцией, безработных – подпольным бизнесом, рабочих мигрантов – искать работу в основном в теневом секторе экономики. Правонарушения широко распространены в отношениях между работником и работодателем. Нарушаются принципы трудового законодательства (продолжительность рабочего времени, оплата труда и т. д.), социальной справедливости (нелегальное использование труда мигрантов, женщин и подростков). Угроза безработицы заставляет работников соглашаться на оплату своего труда в натуральной форме и месяцами ждать выплаты мизерной зарплаты. Распространены и такие формы оплаты труда, как депозиты и «зарплата в конвертах».

Теневая экономика, включающая не только криминальную, но и некриминальную составляющую, является постоянным и объективным источником рисков, вызовов и угроз социальной безопасности. Решающим признаком теневой экономики, по нашему мнению, являются масштабы нанесенного обществу ущерба – экономического, социального, морально-нравственного. По разным оценкам доля теневой экономики в ВВП составляет 25–45 %, имеет гипертрофированные масштабы, и характеризуется неразрывной связью теневого и легального видов деятельности, которые зачастую невозможно различить. Теневое поведение хозяйствующих субъектов стало условием их выживания и функционирования. Этот вид экономики выступает также как опасный фактор формирования всеобщей теневой морали населения страны.

Развитие российского общества в последнее десятилетие по правилам, когда богатые богатеют, а бедные становятся еще беднее, привело к заметному «окорыстливанию» со стороны представителей ранее по преимуществу законопослушного среднего класса – инженеров, учителей, врачей, фармацевтов, преподавателей вузов, научных работников, других представителей интеллектуальной сферы. По данным социологических исследований более половины опрошенных граждан одобрительно относятся к скрытым формам заработка, почти четверть – считает эти формы неизбежными и лишь немногие (более 10 %) относятся к ним неодобрительно. Нарушая интересы общества, отдельных групп населения и граждан, вызовы и угрозы принимают различные формы. Так, в сфере производства они выступают в виде фальсифицированной продукции, ухода в оффшорные зоны и перевода прибыли за рубеж, искусственного банкротства, подкупа чиновников в целях получения госзаказа, использования труда нелегальных мигрантов и т. п. В сфере торговли принимают формы контрабанды, сговора с таможенными службами. В финансово-кредитной сфере – формы отмывания «грязных» денег, финансовых операций под вывеской различных некоммерческих фондов. В сфере услуг выступают в форме фирм-однодневок, оказания так называемых консультативных услуг, связи частных охранных фирм с уголовными структурами.

Новые источники опасности и угроз создает всемирно расширяющаяся система Интернет. По данным Интерпола широкое распространение получает кибернетическая преступность.

Количество преступлений в сфере Интернет увеличивается прямо пропорционально числу пользователей. Преступные группировки вовлекают в реализацию своих планов опытных хакеров. Те, взламывая компьютерные сети, осуществляют доступ к ценной информации и финансовым средствам, незаконно проникают в корпоративные и личные базы данных, обеспечивают со стороны преступников шантаж пользователей, угрозу запуска вирусов или взлома компьютерной сети.

Новейшие компьютерные и Интернет технологии открывают широкие возможности для финансовых махинаций и промышленного шпионажа. Интернет все чаще и активнее используется криминальными сообществами в целях сплочения и координации преступной среды, пропаганды криминальной идеологии, распространения рекомендаций и способов совершения преступлений, ухода от уголовного преследования. Многие тайные сделки в сфере незаконного оборота наркотиков осуществляются через так называемые «закрытые комнаты» чат-каналов, защищенные от посторонних глаз специально разработанными программами, а полученные от преступного промысла средства «отмывают» через Интернет-банки.

Серьезную угрозу социальной безопасности представляет коррупция, свидетельствующая о криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности. Специалистами коррупция рассматривается как одна из основных детерминант организованной преступности в стране. Преступные сообщества направляют значительные средства на подкуп чиновников. По разным оценкам, для обеспечения «особых отношений» с представителями государственного аппарата, коммерческие структуры затрачивают 30–50 % своей прибыли. Угрозой угроз являются коррупция и безнаказанность в законодательных, правоохранительных и судебных органах. Если простроить иерархическую вертикаль, то на первом месте окажется парламентское взяточничество, потом взяточничество в правоохранительных органах, а затем информационное взяточничество (СМИ, сеть Интернет, обеспечивающие «черный и «белый» пиар). По сведениям, полученным правоохранительными органами, среди лиц, привлеченных к уголовной ответственности за коррупцию, 43 % составляют работники министерств, ведомств и местных структур, 27 % – сотрудники правоохранительных органов, 12 % – работники контролирующих органов, 5 % – работники таможенной службы, 1 % – депутаты, 1 % – прочие должностные лица. Общий коррупционный доход чиновников достигает 40 млрд долл. США и сопоставим с доходной частью государственного бюджета, составляя 12 % ВВП. Эти доходы вдвое больше расходов на национальную оборону. Вместе с тем данные оценки следует воспринимать условно, так как коррупция представляет собой одно из самых латентных явлений. По данным ученых, лишь один из 20 фактов коррупции может быть выявлен. Наибольшую опасность в России представляет элитная коррупция. Всемирный банк обоснованно считает самым опасным видом коррупции в России угрозу «захвата государства» олигархами. Угрозу конституционному строю составляет такое явление, как лоббирование криминогенных законов, чему способствует массовое нарушение депутатами запрета на совмещение функций законодателей и бизнесменов.



Какие-либо данные в уголовной статистике о привлечении к ответственности «совместителей» отсутствуют<sup>38</sup>.

Особое место в структуре коррупционных преступлений занимает бытовая коррупция. В сфере здравоохранения она проявляется в форме нелегальных платных услуг, в сфере образования – в форме взяток за поступление в вуз, обучение, получение диплома, оплаты за написание курсовых и дипломных работ, подготовку диссертаций и т. д. Бытовая коррупция хотя и не столь велика по размерам в каждом отдельном случае, однако по своей емкости достаточно внушительна и достигает только на образовательном рынке 400 млн. долларов США ежегодно<sup>39</sup>.

Не меньшую опасность для общества представляют угрозы, истоками которых выступает кризис законодательной сферы. В частности, в общей концепции развития российского законодательства отмечается, что предвестниками терроризма, экстремизма, правового нигилизма и отчуждения граждан от власти, являются правовые риски, обуславливающие рост юридических коллизий и массовых нарушений законности, приводящие к ослаблению авторитета власти и гражданских институтов, а также уничтожению правового порядка. Разрастанию экономических преступлений во многом способствовала волокита при принятии более двадцати составов преступлений о преступном предпринимательстве, введении понятия организованной преступности, новой формы соучастия – преступного сообщества (организации), устанавливающих более широкую ответственность за взяточничество, не только государственных служащих, но и служащих частного сектора экономики, торговли, услуг. Затягивается принятие законов об организованной преступности, о коррупции. Зародилось и эффективно работает «теневое право»<sup>40</sup>.

Действуют криминогенные законы и нормативные правовые акты, например, законы о приватизации, о банкротстве, о льготах по налогообложению и таможенным пошлинам и др. Угрозу безопасности также представляют некоторые нормы УПК РФ, например, запрещающие заочно избирать меру пресечения, о задержании подозреваемого в полиции только на три часа. Иными словами, законодательно созданы благоприятные условия для приумножения многомиллионной латентной преступности, совершения новых, как правило, более тяжких преступлений. В подтверждении этому на коллегии Генеральной прокуратуры Президент Российской Федерации отмечал, что на свободе остаются около 7 тыс. убийц.

<sup>38</sup> Попов Ю. Н., Тарасов М. Е. Теневая экономика в системе рыночного хозяйства: учебник. М, 2005. С. 128–129.

<sup>39</sup> Региональный общественный Фонд «Информатика для демократии» (Фонд ИНДЕМ). Данные Г. Сатарова. Официальный сайт Фонда ИНДЕМ. URL: <http://www.indem.ru/russian.asp> (дата обращения: 13.04.2014).

<sup>40</sup> Политическая коррупция в России: материалы круглого стола // Государство и право. 2003. № 3. С. 105–116.

За 2012 г. в местах лишения свободы численность отбывающих уголовное наказание увеличилась на десятки тысяч человек. Доля осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления составила 70 %. Четверть осуждены за убийство и причинение тяжкого вреда здоровью, каждый пятый – за грабеж или разбой. Почти половина (46 %) осужденных отбывают наказание второй раз и более, что характеризует устойчивую криминогенную мотивацию и нежелание вести законопослушный образ жизни. Просматривается тенденция к омоложению преступности. Одна треть лиц, отбывающих наказание, имеет возраст не старше 25 лет. В местах лишения свободы содержится более 400 тыс. человек, склонных к различным формам деструктивного поведения – агрессии, конфликтам, членовредительству, суициду.

Самостоятельным источником угрозы социальной безопасности, выступает *кризис правоохранительной и судебной систем*. В частности с серьезными недостатками в деятельности правоохранительных субъектов связаны значительные массивы сокрытой преступности, которая не регистрируется и не расследуется, либо регистрируется, но, по причине нежелания либо непрофессионализма, сотрудниками правоохранительной сферы принимаются решения об отказе в возбуждении или прекращении уголовного дела. Существенную долю латентной преступности заполняет так называемая незаявленная по различным причинам потерпевшей стороной преступность. Эффект «кривого зеркала» возникает не без участия правоохранительной системы, отрицательного отношения и недоверия граждан.

Свидетельством кризиса системы является дестабилизация правоохранительной системы и открытая война спецслужб. С помощью коррупционеров и наркобаронов с использованием уголовных дел «Три кита» и «Китайский ширпотреб» организована война между ФСБ и ФСКН. Почему был выбран удар по ФСКН? Потому что транснациональные преступные сообщества предпринимают значительные усилия по наращиванию объемов нелегальных поставок в Россию сильнодействующих наркотиков. По оценкам экспертов ежегодная выручка от незаконного оборота наркотических средств растительного и химического происхождения составляет примерно 1 трлн рублей, что составляет 25 % всех легализуемых средств от преступной деятельности (до 3 % ВВП), остальные 75 % составляют доходы от нелегальной предпринимательской деятельности, хищений и других видов преступлений (9 % ВВП). Доход от незаконного оборота наркотиков через банковскую систему сначала выводится из теневого оборота, а затем открыто размещается легальными бизнес-структурами в различных секторах отечественной и мировой экономики<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Мусин М. Раскачать и править // Русский журнал. 2006. № 11. С. 46–48.

К рискам социальной безопасности относится разрушение эффективно функционирующей системы социальной профилактики, включавшей государственную и общественную, общую и индивидуальную профилактику, действующей на стадиях предотвращения и пресечения преступлений, предполагавшей систему разнообразных субъектов профилактики. Перестали функционировать наблюдательные комиссии, осуществлявшие предупреждение рецидивной преступности, прекратили существование комиссии по законности и охране правопорядка, не осуществляют предкриминальную профилактику правонарушений административные комиссии, исчезли комиссии по делам несовершеннолетних. Муниципальные образования практически не стали заниматься вопросами социальной профилактики. Товарищеские суды, положительно зарекомендовавшие себя в жилом секторе и занимавшиеся профилактикой бытовой преступности – ликвидированы. Лишь с недавних пор стала постепенно восстанавливаться работа народных дружин и пунктов охраны правопорядка. Кризис правоохранительной системы явился следствием переходного состояния страны из одной социально-экономической и политической системы в другую. Существовавшие ранее средства (механизмы) достижения целей социальной безопасности пришли в негодность. В результате возникли непредсказуемая криминальная ситуация и проблемы, для преодоления которых требуются совершенно новые модели мышления и действия.

Таким образом, изменение правоохранительной стратегии вызывается объективной необходимостью и подкрепляется прогнозом криминогенной обстановки как внутри страны, так и в мире. В частности, в докладе Национального разведывательного совета США «Контуры мирового будущего» (Проект-2020), современная обстановка в мире называется период «всеобъемлющей ненадежности». Для данного периода будут характерны перемены в геополитической архитектонике, углубление внутрисоциальных и межгосударственных конфликтов, кризис международных институтов, значительное увеличение расходов на безопасность<sup>42</sup>.

Помимо расширения масштабов терроризма и экстремизма, распространения наркомании, организованной преступности и коррупции, прогнозируется возникновение и распространение био- и кибертерроризма, укрепление связей и взаимодействия террористических организаций с преступными сообществами внутри страны и международными преступными синдикатами. В этой ситуации государственный аппарат демонстрирует не только свою неспособность надежно защищать граждан от преступности, но и сам трансформировался в криминальное

---

<sup>42</sup> Контуры мирового будущего: доклад Национального разведывательного совета США // Россия и мир в 2020 году. М., 2005.

или криминально-олигархическое образование по формуле «преступное государство порождает преступное общество». Криминальный мир набирает силу и все больше укрепляется, а потерявшая основные ориентиры правоохранительная стратегия ему соответствовать не может. Она заключается в ситуационном реагировании на уже совершившиеся преступления. Тогда как современная стратегия «из догоняющей» должна превратиться в «упреждающую» – стратегию жесткого, бескомпромиссного наступательного противодействия преступности.

Центральный вопрос любой власти – это доверие граждан государству. Степень этого доверия определяется и тем, как государство защищает своих граждан от преступников, произвола рэкетиров, бандитов и взяточников. Однако в правоохранительной и судебной сферах присутствуют серьезные проблемы. Арбитражная практика наталкивается на противоречивую и непроработанную законодательную базу. Ведомственное нормотворчество является одним из главных тормозов в развитии предпринимательства. Чиновники действуют по инструкции, которая зачастую вступает в противоречие с самим законом. Огромное число принятых законов, их противоречивость ведут к произволу и произвольному выбору. Практически любой судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой. Как результат, наряду с «теневой экономикой» сформировалась «теневая юстиция». Граждане, потерявшие надежду найти справедливость в суде, ищут не правовые «ходы» и «выходы», убеждаясь, что незаконным путем подчас можно добиться справедливого решения. Это подрывает доверие не только к правоохранительной системе, но и самому государству.

Сохраняются серьезные риски – и в экономической, и социальной сфере. Одним из главных приоритетов государства является свобода предпринимательства, защита рынка от незаконного вторжения как чиновничьего, так и криминального. Появляется необходимость организации надежной защиты права собственности. При бездействии правоохранительных органов этот «вакуум заполняется» преступными группировками, которые берут под свое «крыло» тех, кто не может добиться защиты от государства. Поэтому основной задачей государства является выстраивание работы независимого суда и действенной системы правоохранительных органов, устранения условий, способствующих произволу чиновников, ликвидации распространения криминала. Возможность чиновников действовать по своему усмотрению, произвольно толковать законодательные нормы отталкивают предпринимателей, создают благоприятную среду для коррупции.

## 4.3. Приоритеты, стратегические цели и задачи правоохранительной системы

### 4.3.1. «Большая» правоохранительная стратегия

Решение глобальных задач по изменению социально-экономической и политической системы, начатых в конце прошлого столетия, сопряжено с изменениями «старого» и принятием «нового» в сознании общества. Период перестройки и реформ в стране сопровождался нарастанием социальных и экономических противоречий. Социально-классовый раскол общества и всеобъемлющий системный кризис способствовал его духовной деградации, высокому уровню криминальной «зараженности» и социальной «запущенности» граждан. Низкий уровень правосознания, нигилистическое отношение к соблюдению норм права – отличительная особенность не только населения, но и служащих Фемиды. Уровень правосознания членов общества, в значительной мере определяющий состояние преступности, ее качественные характеристики и самодетерминированность, – стремительно деградирует. Поэтому на современном этапе одной из *главных стратегических целей*, которые надлежит решить государству наряду с экономическим и социальным развитием, – *осуществить работу по декриминализации общественных отношений*.

Обществу необходимо пройти этап нравственного оздоровления. При этом духовная криминализация общества, социальных групп и личности не может быть просто заблокирована или устранена только уголовно-правовыми и административно-правовыми средствами. Декриминализация должна осуществляться с помощью механизма замещения криминальных ценностей просоциальными или непреступными социальными потребностями, моральными ценностями, интересами, мотивационными установками. Должны быть разработаны государственная правоохранительная стратегия и стратегии субъектов, входящих в правоохранительную систему. Учитывая, что государственная система управления также как и общество 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.

Обозначим следующую задачу – выстроить четко работающую систему правоохранительных органов и эффективную судебную систему, добиться правовой дисциплины и правопорядка.

**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 правоохранитель-

ной сферой. Изменяя высказывание 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 причин и условий им способствующих, для достижения целей обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства. И вслед за автором использовать понятия «большой», главной (генеральной) стратегии и трехуровневой структуры: большая стратегия (элемент политического управления государством) – стратегия правоохранительного субъекта – тактика правоохранительного субъекта, где каждый нижестоящий уровень является реализацией целей вышестоящего субъекта<sup>43</sup>.

Любая стратегия, в том числе и в правоохранительной сфере, начинается с формулирования, либо корректирования важнейшей основы целеполагания – миссии правоохранительной системы (применительно к рассматриваемой нами проблематике). 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, борьбе с преступностью, недопущению массового нарушения административного, уголовного или иного законодательства (ст. 71–72, 114 Конституции Российской Федерации).

Здесь же следует подчеркнуть, что в Конституции РФ 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 прав и законных интересов целью борьбы с преступностью может привести к нарушению законности и прав граждан. Поэтому правоохранительные структуры обязаны не просто осуществлять борьбу с преступностью, которая зачастую является фикцией (сокрытие преступлений, привлечение к ответственности не виновных лиц и т. п.), а реально обеспечи-

---

<sup>43</sup> Лиддел Б. Гарт Энциклопедия военного искусства. М.– СПб., 1999.

вать 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 сформулирует, 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. Представляют собой субъективное отражение состояния социальной безопасности общества и защищенность населения от правонарушений в материальной и духовной сферах жизнедеятельности. Формулирование целей является одной из главных задач стратегического управления правоохранительными субъектами, отражающими идеальное или желаемое в будущем их состояние. Отметим следующие моменты.

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 страны.

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

По нашему мнению, правоохранительной системе, чтобы реализовать свое предназначение – обеспечить необходимый уровень социальной безопасности, необходимо достичь основной стратегической цели – обеспечить защиту личности, общества и государства от правонарушений и преступных посягательств.

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 этой связи особое стратегическое значение имеет **цель обеспечения неотвратимости ответственности** за совершенные правонарушения и возмещение причиненного ими вреда.

В настоящее время 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 контролируется государством, не находят своевременной и адекватной корректировки в организации борьбы с ней. Наиболее острые и сложные проблемы борьбы с преступностью по-прежнему решаются либо проведением единичных мероприятий, либо созданием одномерных структур (например, недавно созданное при Генпрокуратуре управление по борьбе с коррупцией) для выхода из критического состояния. Многообразие планов, не имеющих общей основы и оптимально распределенных ресурсов, вносят в их действия только хаос и не позволяют 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 базовых стратегических целей 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 следующих кардинальных изменений:

- 1) проектирования системы с единым центром стратегического управления и единими 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, не свойственных системе функций, инновационного развития только необходимых функций, соответствующих ее природе;

5) сокращения лишних, 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 проведению данных реорганизационных мероприятий может стать возможный 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 разделения министерства на федеральную полицию и муниципальную милицию.

Другая **организационная задача**, без которой трудно добиться достижения базовых целей правоохранительной стратегии, может заключаться в необходимости построения 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 определения объективной и полной, свободной от ведомственной зависимости, оценки криминальной ситуации, реальных масштабов преступности и, главное, ее латентной части; разработку и внедрение в практику правоохранительных субъектов методики измерения уровня латентной преступности; проведение регулярных замеров уровня виктимизации населения. Кроме этого, в законодательном порядке необходимо решить вопрос о целесообразности такой формы процессуального решения, как отказ в возбуждении уголовного дела. Иначе система обеспечения социальной безопасности будет и далее работать неверно, ошибочно, подменяя реальность обманчивой виртуальностью.

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 низкая профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов или нежелание производить необходимые действия. Преступления хотя и регистрируются, но затем, якобы из-за отсутствия в содеянном события или состава преступления, снимаются с учета. Высока доля незаявленных преступлений,

когда осведомленные лица не сообщают о них правоохранительным органам. Причинами этому может послужить усложненные процессуальные процедуры (неоднократные вызовы людей 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. И, как мы можем отметить, сопутствующими рассматриваемой проблеме факторами. В частности, разного рода манипуляциями правоохранительных структур, направленных на сознательное искажение ситуации и приукрашивание результатов своей деятельности<sup>44</sup>.

Еще одной **стратегической составляющей** достижения базовой цели является цель своевременного выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также воздействие 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.

Но, придавая стратегическое значение предупреждению преступности, в 2005 г. в Казани на заседании Государственного совета РФ, Президент Российской Федерации 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.

<sup>44</sup> Горяинов К. К., Овчинский В. С., Кондратьев Л. В. Улучшение взаимоотношений граждан и милиции: доступ к правосудию и система выявления, регистрации и учета преступлений: научный доклад. М., 2001. С. 9–21.

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. 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>45</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. Стратегии позволяют 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, направленной на исправление криминальной ситуации в стране, является приведение бизнес-структур в единую систему норм Конституции РФ, федеральных законов, Указов Президента России, постановлений Правительства России и иных нормативные актов, обеспечивающих защиту граждан, общества и государства от преступных посягательств. Также нельзя забывать о связи стратегии с задачами экономического, политического, социального, духовного развития общества и тенденциях развития преступности в стране.

Необходимость формулирования такой цели вызывается коренным преобразованием общественных отношений, 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 этой связи совершенствование законодательства должно осуществляться в соответствии с принципами комплексности и системности, носить перманентный характер.

Вместе с тем права собственности по-прежнему плохо защищены. В этой связи на первый план выступает задача развития и совершенствования **экономического законодательства**. Эффективность норм

<sup>45</sup> Алексеев А. И. и др. Указ. соч. С. 98.

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, определяются состоянием экономического законодательства и действенностью государственного контроля. В целях устранения ошибок экономического курса, связанного главным образом с издержками проведения приватизации, целесообразно ускорить разработку и обеспечить реализацию законодательства о национализации. Поэтому актуальной остается потребность в проработке соответствующих законодательных актов, необходимости 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 **необходимость развития 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, приведет к нарастанию правового хаоса, создаст 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, полагает, тем не менее, 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 не применим к тем, кто к этому не способен<sup>46</sup>.

Следовательно, 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 должно вести к снижению эффективности государственного противодействия преступности. Эффективное противодействие преступности требует наступательности, использования всех возможностей уголовно-правовых запретов и санкций для предупреждения преступных посягательств. Законодательная стратегия со всей необходимостью, 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, приобретенного преступным путем.

Безотлагательных решений требует консолидация государственных и не государственных 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 экономические преступления, нарушающие общий порядок предпринимательской деятельности. Однако можно

<sup>46</sup> Хайек Ф. А. фон. Познание, конкуренция и свобода. СПб., 2003. С. 99–100.

утверждать, что охрана социальной (общественной) безопасности одновременно означает и обеспечение национальной безопасности<sup>47</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 законодательства, а также правоприменительной практике. Показатели уголовно-правовой борьбы с организованной преступной деятельностью подтверждают недостаточно высокую эффективность правоприменительной деятельности. Одной из причин слабой работы в этом направлении правоохранительной системы является отсутствие комплексного использования правовых средств борьбы с этим явлением. Решение этой проблемы должно 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.

Параллельно с вышеназванной, законодательная стратегия предполагает реализацию цели гуманизации системы применения наказаний, а также гармонизации положений УК РФ с нормами УПК РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях и Налогового кодекса Российской Федерации.

Для этого, во-первых, необходимо исключить отдельные виды наказания из установленной законом системы наказаний, ввести в альтернативную санкцию менее строгие виды наказания, конкретизировать основания освобождения от уголовной ответственности и наказания, облегчение 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 Российской Федерации. Сегодня за преступления небольшой и средней тяжести фактически следуют те же самые санкции, что и за тяжкие. По нашему мнению, уровень преступности от этого не уменьшается, но происходит ожесточение общества. Вместе с тем, уже по действующему законодательству у судов есть возможность вместо лишения свободы применять другие, более гуманные меры наказания<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Российское уголовное право. Особенная часть: учебник / под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. М., 1997. С. 175.

<sup>48</sup> Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 18 апреля 2002 г. Официальный сайт Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/> (дата обращения: 13.05.2013).

Во-вторых, следует предусмотреть перевод части составов преступлений из УК РФ в КАП РФ, смягчение ответственности за менее тяжкие преступления и преступления средней тяжести, снижение объема применения лишения свободы в целях сокращения числа осужденных, пребывающих в места лишения свободы. Однако при этом необходимо придерживаться комплексного подхода и объективных реалий развития общественных отношений. Например, не так как это имело место с декриминализацией ст. 200 УК РФ, предусматривающей ответственность за обман потребителей. В данном случае декриминализация не упразднила преступное качество такого 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>49</sup>.

Одной из главных стратегических задач уголовно-процессуального законодательства является необходимость изменений 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 многие из них изолированы от общества по статьям УК РФ, которые предусматривают иные формы наказания, не связанные с лишением свободы. При этом государство не имеет возможности обеспечить осужденным ни нормальных условий содержания, ни последующую социальную реабилитацию. Результатом становится разрушение семей, ухудшение здоровья населения и морального климата в обществе. Проблема становится не только юридической, но и общегражданской. Очевидно, что такое применение права открывает огромное поле для совершения злоупотреблений в сфере обеспечения прав и свобод граждан, коррупции среди государственных 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>50</sup>. В этой связи

<sup>49</sup> Правовое обеспечение безопасности Российской Федерации: науч.-практ. пособ. М., 2005. С. 164–206.

<sup>50</sup> Концепция развития Российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004.

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>51</sup>.

Поэтому стратегически важным направлением остается реформирование судебно-правовой системы, изменение не только организации и условий работы судов, а главным образом, изменения процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия. И здесь правоохранительная стратегия обслуживает политическую и экономическую составляющие. В этой связи 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 обеспечением социальной безопасности важное место занимает эффективная реализация законодательства о государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (с изменениями и дополнениями) от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ, а также о государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства (Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (с изменениями и дополнениями) от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ).

Стратегия развития административно-правового регулирования, меняется в зависимости от изменения функций и структуры государства как сложной социальной системы. В Посланиях Президента Российской Федерации 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, измениться принципы организации и управления

---

<sup>51</sup> Скобликов П. А. Взыскание долгов и криминал. М., 1999. См. также: Преступность: стратегия борьбы / под ред. А. И. Долгова. М., 1997.



системой правоохранительных органов. В этой связи речь идет об универсальном действии норм административного права как фундамента публичному праву и более эффективному их развитию 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 являются обеспечение социальной безопасности и правопорядка новыми правовыми средствами, а также право 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, занимающим ся бродяжничеством и попрошайничеством, о профилактике пьянства, алкоголизма и наркомании, участии граждан в охране общественного порядка и т. д.

Миграционное законодательство призвано решать задачи по преодолению негативных последствий миграционных процессов и обеспечение внутренней безопасности государства. Известно, что если миграционные процессы становятся неконтролируемыми, то уровень социальной безопасности заметно снижается. Это становится особенно актуальным, так как мировое сообщество столкнулось с такими мало предсказуемыми явлениями, как насилие и терроризм. В настоящее время в России существует несколько видов миграционных потоков: вынужденной, социально-экономической (трудовой) и нелегальной миграции. Каждая из этих форм при определенных условиях становится угрозой для социальной безопасности населения. Основной проблемой, создающей угрозу безопасности, остается на территории страны значительного числа нелегальных мигрантов, так как для всего мирового сообщества становится очевидным связь незаконной миграции с терроризмом и организованной преступностью.

Распространенность масштабных миграционных процессов естественно вызывает потребность государства в разработке эффективного правового регулирования этой сферы общественных отношений. Принятые в последнее время Федеральные законы: «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ, «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями и дополнениями)» от 10 января 2003 г. № 7-ФЗ, 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 контроля, разрешения, выдворения, депортации, регистрации, учета 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.

Необходимо дальнейшее развитие миграционного законодательства. В частности должна быть устранена проблема хаотичного «вала» миграционного законодательства, несистемного подхода в его развитии. Из-за этого, по словам экспертов, по настоящее время «...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 международными стандартам и закрепляющих права мигрантов – с одной стороны, регулирование миграционных процессов в интересах национальной безопасности – с другой. Становится понятным, почему миграционное законодательство должно быть нацелено на решение стратегических целей и задач, достижение которых 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 его нацеленность на решение задачи развития норм права, регулирующих отношения в сфере безопасности страны, необходимость 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, определение задач и компетенции социальных субъектов в организации борьбы с правонарушениями, осуществлении социальной профилактики преступности, прогнозировании вызовов и угроз и разработка целевых программ обеспечения социальной безопасности. В систему законодательного сегмента правоохранительной сферы органически должны быть вписаны цели всех причастных к обеспечению безопасности отраслей законодательства – уголовного, уголовно-процессуального, административного, миграционного и др.

Таким образом, основную стратегическую идею в законодательной сфере можно сформулировать как необходимость приведения правовых норм и институтов гражданского, административного и уголовно-правового блоков в соответствие с социально-экономической ситуацией, криминогенной реальностью и в целях повышения эффективности мер по защите общества от преступности и обеспечения необходимого уровня социальной безопасности в стране<sup>52</sup>.

#### **4.3.2. Стратегии, реализуемые органами государственной власти и управления на разных уровнях**

Как было указано выше, главная стратегия обеспечения социальной безопасности (политическая составляющая государства) задается высшими руководителями государства, отражает пути и способы осуществления миссии, а также основные цели системы. Относится к проблемам, связанным с выстраиванием общей правоохранительной системы, ее структуры, ориентированных как на борьбу с преступностью, так и на устранение причин и условий, способствующих ее функционированию в различных сферах жизнедеятельности общества. Успешность такого уровня и масштаба стратегии во многом зависит от правильного соотношения целей и средств. При этом существует правило, согласно которому цель должна согласовываться с количеством имеющихся ресурсов, а ресурсы, используемые для достижения промежуточных целей, должны безоговорочно «работать» на главную цель. Большая правоохранительная стратегия, с одной стороны – актуализирует свои стратегические установки и создает необходимые условия для осуществления стратегий субъектов, входящих в правоохранительную систему. С другой – опирается на стратегии правоохранительных субъектов в достижении поставленных целей. Деятельность в сфере борьбы с правонарушениями и преступностью осуществляется в многообразных формах: административной, уголовно-процессуальной, оперативно-разыскной, криминологической, уголовно-исполнительной деятельности, надзорной (за исполнением российского законодательства), разведки и контрразведки, пограничного, таможенного и финансового контроля и т. д. В этой связи важно, чтобы разрабатываемые и реализуемые правоохранительными субъектами стратегии были органичными, синхронизированными, соотносились между собой по целям и конкретизировали главную правоохранительную стратегию. В соответствии с предназначением, целями и задачами, возложенными на правоохранительные субъекты, имеющимися в распоряжении средствами их достижения, можно выделить так называемые ведомствен-

<sup>52</sup> О законодательной стратегии см.: Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 348.

ные правоохранительные стратегии: Генпрокуратуры РФ, Минюста РФ, МВД РФ, ФСБ РФ и других субъектов.

Среди стратегий, реализуемых субъектами правоохранительной системы, важной является *правоохранительная стратегия МВД России*. Структура МВД России по масштабу целей, объему задач, рабочей нагрузке, широте направлений, количеству сотрудников, и лежащей на них ответственности в деле борьбы с преступностью, занимает одно из центральных положений. Поэтому процесс разработки и реализации правоохранительной стратегии сам по себе является необходимым, трудоемким и непростым. Он носит творческий и инновационный характер. Правоохранительная стратегия, выступая в качестве продукта данного процесса, рассматривается как искусство борьбы с преступностью, превращение в жизнь инновационных идей в сложившихся обстоятельствах и при ограниченных ресурсных возможностях, но с достижением позитивных результатов.

Модель инновационного развития правоохранительной деятельности, осуществляемой МВД России, основывается на стратегии сформированной высшими органами власти страны, сформулированных целях, выделенных приоритетах и имеющихся ресурсах. Предполагает действие на среднесрочную перспективу (5 лет) в масштабе страны. Включает концентрированные, диверсификационные, частные, отраслевые, функциональные стратегии.

Каждая такая стратегия имеет свой объект, на который она направлена. Если объект представляет собой что-то неразделимое на элементы, то такая стратегия называется **концентрированной**, например, стратегия ВВ МВД РФ по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства в регионе Северного Кавказа.

Если же членение объекта на элементы существует и необходимо относительно самостоятельное развитие каждого элемента на основе взаимной поддержки, то речь может идти о **диверсификационной стратегии** или стратегии одновременного развития. К ней относится стратегия борьбы с преступностью на воздушном, железнодорожном и водном транспорте. По своему масштабу правоохранительные стратегии, разрабатываемые министерством, бывают федеральные, межрегиональные, региональные, городские. По уровню компетенции они подразделяются на принимаемые министерством, ГУ(У) МВД, УВД территорий, УВД на железнодорожном, воздушном и водном транспорте. Сроки реализации правоохранительных стратегий определяются как краткосрочные (3–5 лет), среднесрочные (5–10 лет), долгосрочные (15 и более лет). Согласно направлениям деятельности, стратегии могут быть общими, частными, функциональными и отраслевыми. Например, МВД России разрабатывает **частную стратегию** борьбы с распространением наркотиков, функциональные стратегии по управлению

ресурсами – финансовыми и материальными, в соответствии с организационной структурой и видовой преступностью – стратегии борьбы с организованной и общеуголовной преступностью, преступлениями в сфере экономики, стратегию предупреждения преступлений среди несовершеннолетних и т. д.

Влияние внешней среды – преступности, различных факторов, обуславливающих ее существование в различных формах, а также внутренней среды – эффективность функционирования, сказывается на процессе целеполагания. При этом следует отметить, что министерство не должно быть привязано к состоянию преступности только путем постоянной корректировки и приспособления к постоянным изменениям в ней. Главное – руководителям необходимо стремиться предвидеть то, в каком состоянии окажется преступность в будущем, и устанавливать цели в соответствии с этим предвидением. Для чего необходимо определить проблемы, характеризующие состояние преступности, а также круг характеристик деятельности органов МВД России.

Формирование министерством иерархии целей предполагает необходимость определения таких целей для всех уровней системы, достижение которых отдельными подразделениями будет приводить к достижению целей системы в целом. В соответствии с миссией МВД России, на вершине системы целей рассматриваемого правоохранительного субъекта находится главная цель – обеспечение защиты личности, общества, государства от правонарушений и преступных посягательств в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

С тем, чтобы реализовать правило последовательной декомпозиции общей цели на подцели, следует раскрыть и описать конечный результат главной цели; исходить из того, что реализация подцелей каждого уровня является необходимым и достаточным условием достижения цели предыдущего уровня; при формулировании целей разного уровня описывать желаемые результаты, а не способы их получения, формулировать подцели каждого уровня как независимые друг от друга; формировать фундамент системы целей из задач, представляющих собой меры, которые должны быть осуществлены определенным способом и в заранее установленные сроки.

Согласно этому правилу достижение главной цели связано с необходимостью постановки и реализации системой МВД производных целей полного выявления, предотвращения и пресечения правонарушений; установления лиц, совершивших правонарушения, привлечения их к ответственности, принятия мер к возмещению причиненного вреда; розыска скрывшихся лиц, совершивших правонарушение и похищенного имущества; розыска и установление лиц без вести пропавших, выявления факторов, способствующих совершению правонарушений, принятие мер к их устранению.

Достижение правоохранных стратегических целей осуществляется с учетом адаптации системы МВД к внешней и внутренней среде. В силу этого обстоятельства правоохранный субъект может ставить перед собой в каждый конкретный период времени цели, производные от стратегических. Кроме того, цели и задачи ставятся перед каждой функциональной областью, а значит – соответствующей службой, органом или подразделением.

Для МВД России **основными вектором или целевыми ориентирами** являются борьба с общеуголовной и организованной преступностью; предотвращение и пресечение нарушений административного и уголовного законодательства в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения.

Каждое направление имеет свою структуризацию и ответственного субъекта (службу, орган, подразделение). По каждому направлению разрабатываются стратегии, для каждого субъекта формулируется система целей и задач, выделяются ресурсы, подготавливаются стратегические планы и целевые программы. Как уже отмечалось, каждая стратегия реализуется в условиях дефицита ресурсов. Поэтому основным условием успешной реализации стратегии выступает искусство выбора «главного удара».

Например, в борьбе с организованной преступностью ведущая роль должна отводиться совершенствованию законодательства, а также правоприменительной практике. Стратегия обеспечения безопасности в экономической сфере должна органически опираться на систему социально-правового контроля в таких ее формах, как бюджетный (финансовый контроль), таможенный контроль, систему регулирования предпринимательской сферы (вхождение и выход из бизнеса, процедура банкротства, предупреждение недобросовестной конкуренции, злоупотребление монопольным положением на рынке, контроль качества и безопасности товаров).

В правовых документах этап формирования стратегии часто называют стадией формулирования концепции или доктрины, которая содержит центральную идею борьбы с преступностью, тем или иным ее видом. Так как преступность представляет системно-структурное явление, выявляется то ядро, нанесение удара по которому способно позитивно сказаться на различных ее формах и проявлениях.

В настоящее время, согласно аналитическим данным и экспертным заключениям, такое положение занимают приоритеты, сосредоточив на которых силы, средства и ресурсы, возможно достичь стратегических целей противодействия ядерному и технологическому терроризму; борьбы с организованной преступностью в сфере экономики; борьбы с коррупцией в судебной системе, во властных структурах, среди политической и экономической элиты; предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних.

Каждый приоритет обеспечивается соответствующими частями и соединениями внутренних войск, службами, органами и подразделениями системы МВД России, присущими им средствами и методами. В частности, рост терроризма на территории страны содержит новую потенциальную опасность трагедий еще большего масштаба, чем бандформирования на территории Северного Кавказа, порожденных ядерным или технологическим терроризмом. В этой связи на внутренние войска МВД России возлагаются задачи разработки и осуществления системы мер, обеспечивающих надежную охрану предприятий ядерно-энергетического и оборонного комплексов<sup>53</sup>. Система охранных мер становится своеобразным фундаментом для достижения главных правоохранительных целей по обеспечению безопасности общества и государства от террористической угрозы, защиты прав человека и гражданина от преступных посягательств террористов.

По мысли авторов Стратегии национальной безопасности до 2020 года, борьба с коррупцией, в первую очередь, предполагает устранение условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем; создание системы финансового мониторинга и контроля; совершенствование мер административного и уголовного-правового воздействия; отработки механизма проверки имущественного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности; соответствия их расходов, легально получаемым доходам.

Согласно компетенции органов системы МВД России, успешное достижение поставленных целей в данном сегменте решается путем осуществления тактических задач. Они могут быть реализованы с помощью следующих действий:

- получение и умелая легализация разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной информации в целях выявления и изобличения лидеров и активных участников преступной деятельности, а также ликвидация организованных преступных формирований;
- выявление, изобличение и привлечение к сотрудничеству тех участников организованных преступных формирований, которые были вовлечены в преступную деятельность, попав в затруднительную ситуацию, а также путем шантажа, физического или психического воздействия со стороны преступников;
- выявление и пресечение в соответствии с законодательством движения и изъятия капиталов, добытых криминальным путем;
- восстановление нарушенных преступными формированиями отношений, прав и законных интересов физических и юридических лиц;
- обеспечение полного, всестороннего и объективного расследования уголовных дел и привлечения виновных к ответственности;

<sup>53</sup> Белов Е. И. Внутренние войска МВД Российской Федерации на современном этапе // Актуальные проблемы правоохранительной деятельности в России. М., 2000. С. 18–25.

– обеспечение государственной защиты должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, свидетелей, потерпевших и иных участников уголовного судопроизводства.

Достижение перечисленных тактических целей может сопровождаться реализацией организационных задач (мероприятий). Созданием системы финансового мониторинга, организацией информационно-аналитических подразделений, обеспечением специальной профессиональной подготовки сотрудников подразделений, выделением специальных групп или отдельных сотрудников для взаимодействия с другими правоохранительными субъектами и т. д.

Главная стратегическая цель и входящие в систему производные стратегические цели по защите личности, общества, государства от преступных посягательств органично дополняются целью обеспечения безопасности и правопорядка на улицах и в других общественных местах. Обязанность по ее реализации возложена на службу общественной безопасности и внутренние войска и реализуется она в системе следующих подцелей:

- предотвращения и пресечения правонарушений на улицах и в других общественных местах, особенно в регионе Северного Кавказа;
- обеспечения безопасности перевозок людей и грузов на железнодорожном, воздушном и водном транспорте;
- обеспечения безопасности дорожного движения;
- охраны имущества физических и юридических лиц от преступных посягательств;
- контроля в сфере оборота оружия и боеприпасов.

Каждая из перечисленных подцелей осуществляется спланированными мероприятиями, выступающими в виде предметных задач.

Например, подцель обеспечения безопасности дорожного движения реализуется с помощью мероприятий по осуществлению контроля технического состояния автотранспортных средств, а также состояния дорожной инфраструктуры. Подцель охраны имущества физических и юридических лиц предполагает решение задач по оборудованию помещений средствами охранной сигнализации и организации системы своевременного выезда работников милиции к месту срабатывания сигнализации, предотвращение и пресечение не санкционированных проникновений в охраняемые помещения.

Динамизм изменений общественных отношений, в том числе и в правоохранительной сфере, отход от догоняющей модели развития и движение МВД России по инновационному пути, обуславливает все возрастающую роль организационного фактора, значительно влияющего на эффективность управляющих систем. Успех в достижении целей во многом зависит от организационно-управленческого обеспечения правоохранительных стратегий, своевременного реагирования управляю-



щего субъекта на возмущающие воздействия, происходящие как внутри системы, так и других системах правоохранительной сферы.

Поэтому организационная стратегия становится неотъемлемым компонентом правоохранительной стратегии, разрабатываемом на любом уровне. Ее главная цель заключается в повышении эффективности (результативности) управления системой, возглавляемой МВД России. Достижение цели зависит от последовательной реализации всей совокупности тактических целей и задач.

Известно, что любой уровень управления в системе Министерства внутренних дел России представляет собой бюрократическую организацию со своими противоречиями. С одной стороны управленцы разных уровней обладают определенным уровнем компетентности. С другой – им свойственна особая ментальность, в силу чего они зачастую игнорируют, либо пренебрегают спецификой создавшейся ситуации и выполняют должностные обязанности лишь в соответствии с предписаниями и инструкциями, за нарушение которых руководство МВД России, как в центре, так и на местах, спрашивает более строго. Мелочная опека рядовых управленцев, запрет любых самостоятельных действий ограничивает свободу профессионального поведения, инициативу делает наказуемой, а соблюдение бюрократических правил превращает в самоцель. Заорганизованность и бюрократизация системы, особенно в высшем (МВД России) и среднем (МВД, ГУ(У) МВД по субъектам Российской Федерации) звеньях управления приводит к тому, что интерес к существу подменяется демагогией, «культом бумаг», волокитой, доведением решения любого вопроса до абсурда.

Жесткая централизация власти в системе, бюрократизация, несмотря на четко сформулированные принципы функционирования, характеризуется слабым разграничением полномочий руководителей и исполнителей, их размытостью, а значит и условностью. Это делает возможным существование зон, свободных от регулирования и контроля, где одинаково допустимым и законным считается любое решение. Там, где нет закона, действует сила, а значит рождается режим личной власти руководителей, возможности беспрепятственно вмешиваться в компетенцию подчиненных. При этом с ростом должностного положения руководителей в управленческой структуре, безнаказанность и безответственность возрастают. Рядовые сотрудники управляющих систем ставятся в положение полной служебной и личной зависимости от руководства, которая усиливается отсутствием у личного состава иных формальных источников дохода (собственности, своего дела) и приводит к злоупотреблениям и преступлениям.

Возложение на управленцев и исполнителей низовых уровней обязанностей, с которыми они справиться не могут и, одновременно ограничение их прав и игнорирование интересов, порождает безынициативность, нежелание действовать даже в благоприятных ситуациях, сопротивле-

ние любым заданиям, а также изворотливость, угодливость, попытки всех обмануть, скрыть информацию и т. п. Перечисленные обстоятельства накладывают отпечаток на поведение сотрудников системы МВД любого уровня и ранга и характеризуются стремлением во чтобы то ни стало сохранить (даже путем преступления) должность как основной и единственный источник дохода (и не только по должности). Переходя в управленческую сферу, специалисты отрываются от конкретной правоохранительной деятельности, как правило, забывают свою профессию и практически полностью в ней девалифицируются. Перестают воспринимать насущные проблемы практики, противятся всяким, даже самым насущным и прогрессивным изменениям, и особенно тем, которые создают угрозу их должностям и званиям.

Управленцы всех рангов стремятся выполнить работу формально, с помощью набора стандартных приемов, избавляющих от необходимости думать, ориентируются на конъюнктуру и внешний эффект, достижение которого, в первую очередь, оценивается и поощряется. Естественно это не может привести к выбору оптимальных решений. Вследствие такой работы подчиненных, управляющие субъекты плохо представляют истинное положение дел в системе, не способны выработать и целенаправленно реализовать эффективную стратегию. Высокие чины, защищая свои должности, правдами и неправдами обеспечивают служебный рост, придумывают дополнительные виды деятельности, абсолютно бесполезные для системы, окружают себя «круговой порукой», действующей в рамках неформальных объединений. Такое положение дел во многом объясняется также трудностями объективного измерения и оценки личного вклада рядового управленца в проделанную работу, в которой «растворяются» его индивидуальные усилия, обезличенные характером оценки этой работы. Как правило, это связано с самим способом оценки работы, основанной на формальных показателях, либо произвольной оценкой, зависящей всего лишь от личной симпатии или антипатии вышестоящих начальников. В современных условиях эти недостатки дополняется коррупцией среди сотрудников правоохранительных органов.

По оценкам экспертов, из-за неадекватности организационной структуры, недостаточной компетентности, низкой управленческой культуры, слабой заинтересованности в результатах своего труда и т. п. эффективность управления составляет 20–50 % возможной<sup>54</sup>.

Чтобы достичь правоохранительных стратегических целей и добиться повышения эффективности управления **одной из задач МВД России** является формирование современной модели управления системой, базирующейся на развитии демократических форм:

<sup>54</sup> О бюрократии, чиновничестве, номенклатуре см.: *Кравченко А. И., Тюрина И. О.* Социология управления: фундаментальный курс: учеб. пособ. для студентов вузов. 3-е изд. М., 2006. С. 336–387.

- применение гибких управленческих структур;
- разумная децентрализация управления и делегирование определенных полномочий нижестоящим звеньям, а также подчиненным соответствующих прав и ответственности;
- вовлечение рядовых сотрудников в подготовку управленческих решений, развития коллективных методов принятия решений и т. д.

Современная модель управления в системе министерства должна предполагать сокращение числа уровней иерархии, локализацию максимально возможного числа управленческих функций непосредственно на низовом уровне, их интеграцию с конкретными правоохранительными функциями. Резкое сокращение функций контроля в пользу консультирования и поддержки исполнителей.

Наука выделяет различные **виды эффективности**: общую, внутреннюю, внешнюю, тактическую и др. Понятие эффективности любого управления складывается из эффективности труда работника аппарата управления; процесса управления (функций, коммуникаций, выработки и реализации управленческих решений); системы управления (с учетом иерархии управления); механизма управления (структурно-функционального, правоохранительного, финансового, материально-технического и др.). Оценка эффективности может производиться за различные календарные отрезки времени, а динамика показателей позволяет сделать вывод об эффективности работы аппарата управления.

Эффективность социального управления правоохранительной сферой, прежде всего, касается внутренней характеристики правоохранительных субъектов, их взаимоотношений с внешней средой, различными институциональными издержками (слабой координацией и взаимодействием, недостатками в передаче информации, механизме принятия решений и т. д.).

Для эффективной деятельности правоохранительной системы важны не только кадровые, финансовые и другие ресурсы, большое значение имеет сам процесс их применения, а также философия управления деятельностью самих специалистов. Эффективность стратегического управления в границах компетенции МВД России представляет собой относительную характеристику результативности деятельности управляющей системы в лице аппарата министерства (субъекта управления), отражающуюся в различных показателях как объект управления (внешняя и внутренняя среда), так и собственную управленческую деятельность.

**Внутренняя эффективность** управления характеризуется достижением цели меньшим числом работников или за меньший период времени.

**Внешняя эффективность** управления определяется степенью влияния на качественное состояние преступности и факторы ее обуславливающие. Они связаны между собой, а внутренняя эффективность

системы МВД во многом определяет внешнюю эффективность, т. е. конечный результат и уровень социальной безопасности в обществе. Искусство управления правоохранительной стратегией проявляется наиболее плодотворно и конструктивно, когда под влиянием изменяющейся среды нарушается действительность и возникает проблема принятия нестандартного управленческого решения, необходимость разумной реакции на перемены во внешней и внутренней среде управления. Цели достигаются, если они разрабатываются, оцениваются и обеспечиваются компетентными управленцами, специалистами правоохранительной сферы.

**Главным критерием результативности управляющей системы** всегда считалась быстрота принятия решений, которое, в соответствии с временным параметром, может быть несвоевременным (запоздавшим), своевременным и упреждающим, обеспечивающим или не обеспечивающим позитивное влияние на качественное состояние преступности, причины и условия ее порождающие. Другим определяющим критерием эффективности управленческого труда является **качество управленческих решений**. В практике деятельности управляющих субъектов применяется показатель, косвенно оценивающий качество принятых управленческих решений через количество выполненных. Он рассчитывается по следующей формуле:

$$K_k = (P_b - P_n) : P_n \cdot 100 \%,$$

где  $K_k$  – коэффициент качества управленческих решений (УР);  $P_n$  – количество принятых управленческих решений (УР);  $P_b$  – количество выполненных управленческих решений (УР);  $P_n$  – количество выполненных некачественных решений (УР).

Выраженный в процентах данный показатель характеризует, по существу, качество управления, хотя и не абсолютно, а с определенной долей неточности, так как в управляющих системах сталкиваются, как правило, интересы различных служб и подразделений, мнений и намерений различных руководителей<sup>55</sup>.

**Дополнительными критериями результативности управления** могут выступать следующие:

– качество целеполагания, т. е. соответствие сформулированных целей развивающимся негативным и позитивным процессам внешней среды, миссии системы и ее возможностям. Так, действующее законодательство и его стратегическая направленность во многом не соответствуют процессам, происходящим в правоохранительной сфере;

<sup>55</sup> Об определении эффективности управления см.: Южаев В. Управленческие решения. М., 1999. С. 47.

– адекватность выбранных стратегий поставленным целям. Например, система подготовки специалистов в учебных заведениях МВД России не актуальна и не адекватна разработанной и реализуемой стратегии;

– объем и качество ресурсов, выбранных для развития системы. В частности, кадровый потенциал по своим профессиональным и моральным качествам не отвечает целям борьбы с преступностью, обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства.

Отметим, что если первые три критерия дают представление о стратегическом аспекте эффективности управления, то последний критерий характеризует его тактическую сторону.

Рассмотренные выше критерии в совокупности могут быть основой для оценки эффективности управления правоохранительной системой на различных уровнях и в различных звеньях управляющих субъектов. Они также могут дополняться другими критериями. Было отмечено, что общие статистические сведения (как благоприятные так и неблагоприятные) не всегда объективно отражают состояние преступности, уровень социальной безопасности населения и эффективность деятельности органов МВД. Даже самая оптимистическая статистика может скрывать зреющие негативные тенденции этого процесса. Поэтому уровень социальной безопасности в обществе и защищенность его граждан от правонарушений важно рассчитывать с позиции определенных критериев и оценочных показателей, способных количественно измерить данные критерии. Вместе с тем следует иметь в виду, что их выбор не может считаться безупречным, так как любые критерии и любой анализ ситуации в большей мере носят субъективный оценочный характер.

В специальной литературе выделяют следующие виды эффективности: правовую, социальную, экономическую, политическую. Принимая во внимание то, что отдельные виды эффективности обладают социальным свойством, морально и материально оцениваются обществом, для системы МВД можно выделить, во-первых, **социально-правовую эффективность**. Она характеризуется степенью достижения правоохранительных целей и удовлетворенностью наибольшего числа населения деятельностью органов МВД России по его защите от правонарушений и преступности, взятой за конкретный отрезок времени и с учетом определенных финансовых затрат. В соответствии с данным критерием можно оценивать деятельность служб, органов и подразделений МВД России на уровне всей страны, отдельного региона или территории. На уровне страны показатели состояния преступности могут рассматриваться также как параметры эффективности функционирования системы МВД России. Они позволяют оценить качество решения проблемы и достижение поставленных перед системой целей. При

оценке социально-правовой эффективности деятельности МВД параметрами могут быть следующие оценочные показатели:

а) общая распространенность преступности, ее динамика, уровень (количественные характеристики);

б) общественная опасность, устойчивость, активность, организованность (качественные характеристики);

в) размер причиненного ущерба;

г) криминальная пораженность различных социальных групп;

д) социальная «запущенность» определенной части населения (наркотизация, пьянство и алкоголизм, проституция, безнадзорность и беспризорность и пр.);

е) криминальная пораженность различных сфер социальной жизни (например, 55 % капитала в экономике и 80 % голосующих акций в 90-х гг. XX столетия находились в руках преступных кланов, 30–50 % предпринимателей трудились на преступные сообщества);

ж) степень криминального влияния на государственные структуры и институты гражданского общества, их использование в преступной деятельности; проникновение лидеров преступной среды в высшие эшелоны власти;

з) снижение активности населения в противостоянии преступности и приспособление к ней определенного числа физических и юридических лиц<sup>56</sup>.

В качестве оценочных параметров можно избрать коэффициент преступности в стране, регионе или территории (на 1 или 10, 100 тыс. населения), показатель общей раскрываемости преступлений, числа жалоб и обращений населения в органы власти на действия сотрудников органов внутренних дел за конкретный временной период (3–5 лет) в сопоставлении с затраченными на содержание системы, органа внутренних дел средствами (стабильными или увеличивающимися за счет штатной численности личного состава, материального, технического обеспечения и т. п.) и демографической характеристики населения (рост, снижение).

Во-вторых, **социально-экономическую эффективность**, представляющую соотношение правоохранительного результата и затрат на содержание системы МВД России. Например, о такой эффективности можно говорить, когда в стране в течение 3–5 лет при ежегодном росте тяжких и особо тяжких преступлений и стабильных затратах на ее содержание наблюдается ежегодное увеличение числа раскрытых преступлений данной категории. Однако, помимо понесенных обществом затрат на содержание системы МВД России, необходимо просчитывать величину общего ущерба, причиненного преступностью, количество человеко-часов, затраченных на раскрытие общего количества зареги-

<sup>56</sup> Раizinкин В. С. Организованная преступность в период реформ в России. М., 1996. С. 74–92.

стрированных преступлений, израсходованных материальных и других ресурсов (транспорт, криминалистические и другие экспертизы, охрана участников уголовного судопроизводства и т. д.). Такие расчеты должны иметь глубокое обоснование и опираться на научно разработанную методику. Вместе с тем, таких методик пока не создано. Эта проблема требует специальной научной проработки и напрямую связана с проблематикой нормирования труда различных категорий сотрудников, участвующих в выявлении и раскрытии преступлений, охране правопорядка и предупреждении преступности.

В-третьих, **социально-политическую эффективность**, представляющую факт достижения политических целей системой МВД за более короткое время и с наименьшими финансовыми затратами. Например, снижение преступности и коррупции, повышение уровня социальной безопасности и безопасности ведения предпринимательской деятельности, обуславливающих созданию благоприятных социально-политических условий для формирования среднего класса в стране, а также дополнительный приток иностранных инвестиций.

Необходимость использования множества баз данных, анализ значительного объема информации, проведение расчетов критериев эффективности и их составляющих определяет обязательное для эффективного стратегического управления решение **задачи автоматизации стратегического управления** процессами в системе как единого центра, позволяющего формировать результат стратегического управления системой, по которому можно судить о качестве стратегического управления в виде непрерывного (непрерывно-дискретного) потока информации.

Система органов МВД России функционирует в обстановке постоянно возрастающих требований социальных групп. На данном этапе федеральные и региональные органы власти не обеспечивают в необходимой мере достойное существование сотрудников и их семей. Их денежное содержание по своим размерам в разы отстает от заработной платы представителей других правоохранительных структур, хотя профессиональная нагрузка и объемы выполняемой работы остаются достаточно высокими. В этой связи актуальность приобретает проблема различных социальных требований и притязаний со стороны сотрудников, на которую система должна своевременно и адекватно реагировать.

Поэтому выделение **социальной стратегии** в качестве самостоятельной функциональной стратегии министерства – безусловное требование современных реалий. Задача руководства должна заключаться в проведении такой социальной политики, при которой целью всей деятельности по управлению персоналом становится удовлетворение потребностей каждого сотрудника МВД. В период реформ при всех рассуждениях о важной роли кадров, они рассматривались как объект управления со стороны системы.

Сегодня необходим **новый подход**, требующий, на основе познания законов, дополнительных вложений в развитие личности каждого сотрудника системы. Новый подход к управлению персоналом должен решать два типа задач:

- изучение сотрудника;
- разработку программы действий, направленной на оптимальное удовлетворение потребностей каждого отдельного члена коллектива. Результат этого заложен в улучшении результатов профессиональной деятельности по борьбе с правонарушениями и преступностью каждого работающего в системе.

Инновационный подход в отношении к кадрам и их подготовке вызывает к жизни новую концепцию, в основе которой лежит становление и развитие творческой личности как главного стратегического ресурса правоохранительной сферы. Расходные статьи государственного бюджета необходимо рассматривать не как издержки, а как долгосрочные инвестиции развития системы. В соответствии с этим подлежит переосмыслению финансовая стратегия, перенацеливание расходной части, развитие новых форм и финансовых инструментов. В этом смысле финансовая стратегия, ее цели должны быть подчинены и соотноситься с кадровой политикой. Например, предоставление сотрудникам долгосрочных (15–20 лет) беспроцентных кредитов на приобретение жилья, позволяющее закреплять в системе профессиональные кадры на весь срок службы.

В системе стратегического управления персоналом специалисты выделяют, как правило, несколько аспектов.

Применительно к системе МВД России целесообразно рассматривать **управленческий аспект**, предполагающий обучение сотрудников профессиональным знаниям, умениям и навыкам, необходимым для эффективного функционирования и развития системы. Личностный аспект, характеризующийся процессом самоутверждения и самореализации каждого сотрудника в результате профессионального роста и успехов на поприще профессиональной карьеры.

**Социальный аспект**, включающий социализацию личности сотрудника органов внутренних дел и стремление к увеличению вклада в развитие общества через правовой инструмент. В соответствии с этим основой организации правоохранительной деятельности и развития творческого потенциала становится система управления знаниями. Термин «управление знаниями» означает превращение системы в самообучающуюся лабораторию передового опыта, которая вовлекает в процесс принятия решения весь персонал. Проблема текучести кадров, количественного и качественного некомплекта может быть решена только в рамках новой модели трудовых отношений и мотивации труда. Активизация творческого потенциала сотрудников, превращение их в заинтересованных в преобразованиях правоохранительной системы людей, создание



реальных условий для творческой реализации личности. Руководство должно осознать настоятельную необходимость перехода к стратегии «управления человеческими ресурсами», формированию новой профессиональной культуры, ориентированной на человека и предусматривающей максимальную вовлеченность персонала в профессиональную деятельность, поощрение инициативы и самодисциплины.

По нашему мнению, результативность труда, мотивация и творческий потенциал персонала трансформируются в важнейшие стимулы, определяющие в значительной степени успех базовой стратегии развития системы МВД России.

Сделаем следующие выводы. Стратегия в правоохранительной сфере может быть представлена как определенная позиция правоохранительного субъекта, его стратегическое видение, осмысление перспективы борьбы с правонарушениями и преступностью, взаимоотношений с другими социальными институтами и структурами в процессе обеспечения социальной безопасности, как системная оценка факторов внешней и внутренней среды управления.

Правоохранительная стратегия обеспечивает достижение выбранных целей путем использования имеющихся преимуществ и создания новых. Важным решением для правоохранительной системы является формулировка миссии правоохранительного субъекта и построение «дерева целей», обеспечивающих ее реализацию. На основе выбранных целей и результатов стратегического анализа правоохранительными субъектами вырабатываются решения об основных направлениях деятельности и соответствующих управленческих процедур.

В теории и практике стратегического управления правоохранительной сферой выделяют большую (главную, генеральную) стратегию и трехуровневую структуру стратегий по схеме: большая стратегия (элемент политического управления государством) – стратегия правоохранительного субъекта – тактика правоохранительного субъекта (краткосрочная стратегия), где каждый нижестоящий уровень является реализацией целей вышестоящего субъекта стратегического управления. Эффективная реализация большой правоохранительной стратегии и стратегий правоохранительных субъектов невозможна без учета долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны в целом. Реализация правоохранительных стратегий не может быть сведена лишь к стандартным процедурам выполнения обычных тактических управленческих решений. Любая стратегия проявляется и воплощается как в общей, так и правовой и управленческой культуре правоохранительной организации, организационной структуре, управленческом персонале и рядовых сотрудниках. Стратегии, реализуемые правоохранительными субъектами, должны выступать как управление развитием правоохранительной сферы, обеспечением социальной безопасности общества от преступности.

## **Вопросы для контроля и самопроверки:**

1. Назовите важнейшие направления государственной политики в области национальной безопасности страны.

2. Что является базисом системы обеспечения национальной безопасности, как он определен в Концепции национальной безопасности Российской Федерации?

3. Покажите место и роль правоохранительных субъектов в системе национальной безопасности страны.

4. Назовите высший (главный) субъект правоохранительной стратегии. Охарактеризуйте систему стратегического управления правоохранительной сферой государства.

5. Раскройте основные факторы, являющиеся источниками вызовов и угроз и влияющие на состояние социальной безопасности личности, общества, государства.

6. Раскройте основные положения, которые целесообразно учитывать при разработке правоохранительной стратегии.

7. Какие проблемы в правоохранительной сфере наиболее актуальны, разрешение каких проблем требует стратегических подходов?

8. Сформулируйте приоритетные направления борьбы с преступностью.

9. Сформулируйте систему целей и взглядов на обеспечение социальной безопасности и борьбу с правонарушениями и преступностью в современных условиях.

10. Какова роль профилактических стратегий в обеспечении социальной безопасности личности, общества, государства?

11. Назовите ключевые направления современных внутриорганизационных стратегий правоохранительных субъектов.

12. Сформулируйте самостоятельно стратегию развития системы МВД России.

## Глава 5. ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РЕГИОНАХ (СУБЪЕКТАХ) РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 5.1. Проблемы самостоятельности регионов и их влияние на обеспечение правопорядка и безопасности

В регионах борьба с преступностью как одно из средств обеспечения необходимого уровня безопасности личности, общества и государства в экономической, политической, социально-бытовой, духовно-культурной и др. сферах жизнедеятельности включает следующие аспекты:

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

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

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

Эта деятельность относится к области социального управления.

Слово **борьба** в русском языке означает активное столкновение противоположных интересов, групп, мнений и т. п., имеющих цель приобрести господство одних над другими. В правонарушениях проявляются интересы, ценности, установки, находящиеся в непримиримом противоречии с охраняемыми законом.

В современной науке заключение о том, что деятельность правоохранительной системы набирает силу, а результаты работы с каждым годом улучшаются, не могут рассматриваться как объективные, так как в большинстве регионов число раскрытых преступлений увеличивается медленнее, чем увеличиваются темпы роста преступности. У населения продолжает доминировать устойчивое мнение о профессиональной несостоятельности правоохранительной системы, продажности отдельных ее руководителей и исполнителей.

Правоохранительная стратегия МВД России должна затрагивать реформирование не только центрального аппарата (что мы можем наблюдать в настоящее время), но и аппараты управления в субъектах РФ, а также основное рабочее звено в борьбе с правонарушениями – городские, районные, линейные органы, которые принимают на себя основную нагрузку в этой работе.

Необходимым требованием к государственной правоохранительной стратегии является **научное обоснование ее пространственного аспекта**. Это, в свою очередь, предполагает адекватное изучение и отражение влияния природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий в различных территориях страны на состояние борьбы с преступностью и обеспечение равномерного и эффективного правоохранительного пространства.

**Логико-методологическую базу** российской правоохранительной стратегии образует парадигма: *правоохранительная сфера не монообъект, а многорегиональный организм, функционирующий на основе вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных (межрегиональных) взаимодействий не только внутри страны, но и за ее границами, включаясь в систему мироправоохранительных связей*.

Внутри страны для системы стратегического управления правоохранительной сферой характерны субъектно-объектные отношения. Как уже было отмечено, помимо правоохранительных субъектов (внутренняя среда), конечным объектом воздействия выступает внешняя среда – преступность, причины и условия ее детерминирующие. Среда управления представляет собой совокупность социальных явлений и процессов, условий деятельности и общественных отношений, в которых живут и действуют субъекты и которые оказывают активное (прямое или косвенное, стихийное или сознательное) воздействие на его сознание и поведение. Преступность как системное социальное явление может и должна рассматриваться в качестве подсистемы правоохранительной сферы<sup>57</sup>.

Согласно сформулированному наукой положению, «центральным объектом данного управления является преступность как явление»<sup>58</sup>.

Иерархию объектов стратегического управления правоохранительной сферой по Г. А. Аванесову можно представить следующим образом: стратегическое управление федеральными органами, призванными разрабатывать правоохранительные стратегии и организовывать борьбу с правонарушениями (объект высшего уровня) – стратегическое управление правоохранительными и иными государственными органами в округах и территориях – управление органами, непосредственно осуществляющими борьбу с преступностью (объект низшего уровня).

Другими словами, преступность, как подсистема правоохранительной сферы, а также явления и процессы, происходящие в различных сегментах жизнедеятельности общества, связанные с преступностью и оказывающие влияние на качественное ее состояние, рассматриваются нами как конечный объект стратегического управления. Согласно этому поло-

<sup>57</sup> Попов С. Сознание и социальная среда. М., 1979. С. 31; Криминология: учеб. пособ. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М., 2007. С. 47–57.

<sup>58</sup> Аванесов Г. А. Криминология. М., 1984. С. 459.

жению, для правоохранительной системы неизбежным и непрерывным становится поиск единства правоохранительной стратегии в многообразии региональных особенностей при усиливающемся воздействии процессов глобализации.

Разработка и осуществление новых правоохранительных стратегий регионов требует активизации региональной политики федеральных правоохранительных субъектов, совершенствования правовых, институциональных, финансовых и других механизмов федеративных отношений. Проблемы формирования и реализации правоохранительных стратегий в территориях Российской Федерации неразрывно связаны с особенностями регионального управления, влиянием природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий, а также статусом, степенью адаптации региона к рынку в зависимости от структуры экономики и менталитета населения и власти. Регионализация государственного управления имеет объективные политические (демократия) и экономические (рынок) основы.

Федеративное устройство Российской Федерации, природные и хозяйственные различия между регионами определяют 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 одной из сторон 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 от преступных посягательств с их стороны.

Федеральный центр обеспечивает общность правоохранительного пространства единством системы стратегического управления и бюджетного финансирования. Регион вправе разрабатывать и реализовывать свою правоохранительную стратегию в рамках единого законодательства с соблюдением общегосударственных интересов в системе национальной безопасности. Субъектами общественных отношений выступают организации, предприятия и граждане, принимающие хозяйственные и другие решения исходя из своих интересов, но в рамках правил, установленных для всех законом. Вместе с тем, с органов государственной власти и управления регионов не снима-

ется обязанность регулирования экономического, социального и культурного развития на своей территории, а также использование рычагов воздействия.

В пределах своей компетенции регионы предоставляют предприятиям независимо от формы собственности заказы на коммерческой основе, льготы по уплате налогов в местный бюджет, по тарифам за пользование электроэнергией по арендной плате. Участвуют инвестициями в сооружениях федеральной собственности, федеральных программах. Центр тяжести реализации социальной политики переносится на региональный уровень, особенно в части ЖКХ, бытового обслуживания, образования, здравоохранения, социальной защиты уязвимых слоев населения, повышения занятости. На региональном уровне могут успешно решаться многие вопросы борьбы с преступностью. Особое значение приобретает мобилизация и координация всех социальных институтов в борьбе с пьянством, алкоголизмом и наркоманией. Профилактика правонарушений со стороны лиц, не занятых общественно полезным трудом, ранее совершавших преступления, особенно на бытовой почве, устранении или нейтрализации причин и условий, способствующих преступности несовершеннолетних, обеспечению общественного порядка на улицах, во дворах, парках и других общественных местах и т. д.

Широкомасштабные, комплексные меры по обеспечению трудовой занятости населения, развитию системы профессионально-технического обучения, строительству культурных и спортивных центров и сооружений, вовлечению населения в охрану правопорядка, организации трудового, военно-патриотического, правового, нравственного, эстетического, физического воспитания населения, в первую очередь, молодежи – существенный фактор духовного оздоровления общества и декриминализации общественных отношений.

В Российской Федерации региональные правоохранительные стратегии имеют государственное значение. От их эффективности во многом зависит единство и целостность использования межрегионального правоохранительного потенциала и системы социальной безопасности личности и общества внутри государства. Главными задачами регионального управления является использование макроэкономических условий для саморазвития региона, его природно-сырьевого, социально-экономического и духовного потенциала. Поэтому становится понятным, что при разработке и реализации социально-экономической стратегии региона должны учитываться не только складывающаяся текущая социально-экономическая ситуация, но и те постоянные предпосылки и факторы, наличие которых влияют на состояние преступности и правонарушений в регионе.

Например, природно-климатические условия, геополитическое и транспортно-географическое положение регионов, социально-исто-

рические особенности и характер расселения, уровень экономического и культурного развития населения. На процесс формирования и реализации правоохранительной стратегии региона в немалой степени оказывают влияние такие **проблемы**, как:

- отсутствие четкого и хорошо продуманного разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- неразвитость гражданственности и дефицит демократической культуры;
- проблемы развития бюджетного федерализма;
- социально-культурные факторы (степень образования населения, наличие научных, учебных и культурных центров и т. п.);
- политические факторы, формы общей и региональной политики;
- ничем не объяснимое умолчание в «Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» об одной из важных целей (обеспечение социальной безопасности, защиты прав и законных интересов граждан региона от преступных посягательств и иных правонарушений).

Конституция Российской Федерации предоставляет населению право на организацию местного самоуправления. Местное самоуправление как бы логически завершает систему органов власти. Является формой народовластия и признаком демократического, правового государства, наличия гражданского общества в стране. Это тот последний уровень, где должны соблюдаться законы и правопорядок. Жизнь людей на три четвертых связана с местным самоуправлением, поэтому это самая близкая к гражданину власть. Органы местного самоуправления выполняют властные и хозяйственно-управленческие функции. Этим функции выходят за рамки традиционной вертикали с иерархической соподчиненностью, она характеризуется ответственностью и широким полем производственной деятельности, организации муниципального хозяйства, необходимого для удовлетворения коллективных потребностей населения.

Муниципальное образование представлено разнообразными предприятиями муниципальной, частной и других форм собственности, общественными и профессиональными организациями. От государственного муниципального хозяйства отличается более широкими правами распоряжаться собственными ресурсами, а от частного – общественным характером использования результатов деятельности. Местное самоуправление решает вопросы местного значения самостоятельно. Органы местного самоуправления имеют в ведении муниципальную собственность, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, вводят местные налоги и сборы, а также контролируют условия использования земель, создают муниципальные предприятия, организации, банки, выпускают ценные бумаги, регулируют предпринимательство, занятость,

цены и тарифы, прогнозируют и планируют развитие территории, охраняют общественный порядок.

Обращая внимание на то, насколько эффективно действуют районные, городские подразделения правоохранительных органов, можно судить о дееспособности среднего и высшего звена стратегического управления правоохранительных субъектов. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями и получать необходимые для их реализации материальные и финансовые ресурсы. Широкие полномочия, предоставляемые органам местного самоуправления, с одной стороны, создают неограниченные возможности для инициатив в деле профилактики правонарушений и преступности на обслуживаемой территории, с другой – предопределяют необходимость глубокой проработки вопросов, связанных с ответственностью за состояние дел на этом участке социального управления.

## **5.2. Современный опыт решения стратегических правоохранительных проблем в регионах**

Перелом негативных тенденций преступности и устойчивая прогрессивная эволюция правоохранительного пространства могут осуществляться только под воздействием политики государства и конструктивных сил российского общества. Правоохранительные стратегии регионов должны определять приоритеты и этапы борьбы с преступностью и обеспечения социальной безопасности населения территорий.

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.

Так, с 1 июля 2009 г. вступил в силу запрет на деятельность казино и игровых автоматов за пределами четырех специализированных игорных зон, образуемых в Калининградской области, на Алтае, в Приморском крае и на границе Ростовской области и Краснодарского края. В настоящее время только в Москве располагаются 56 казино и более 2000 залов с игровыми автоматами (около 40 % игорного биз-



неса страны). Создание крупных игорных зон в указанных регионах, несомненно, будет способствовать притоку криминала на эти территории (профессиональных мошенников, воров и т. п.). Одновременно с этим в различных регионах (например, в Пензенской области) стали обнаруживаться новые латентные формы азартных игр, для чего используются компьютеры и Интернет. И хотя закон запрещает азартные игры в сети, тем не менее, наказание за них не предусмотрено. К примеру, в Германии власти требуют от провайдеров блокирования сайтов, проводящих операции по приему ставок на тотализаторе. Кроме того, прерываются операции по переводу «игорных денег» через немецкие банки, в том числе и по ставкам, которые осуществлялись за пределами страны. В России это касается только сайтов, зарегистрированных на ее территории. Большинство же интернет-казино регистрируются в недосыгаемых для отечественного законодательства зонах – США, Доминиканская Республика, Мальта, Коста-Рика. При этом всемирный оборот сетевого игорного бизнеса в 2012 г. превысил 11 млрд долларов, половина из которых пришли из США. К настоящему времени в Интернете действуют свыше 13 тыс. сайтов, предлагающих игры в рулетку, покер и т. п. Только китайский рынок азартных игр в Сети достигает примерно 1,5 млрд долларов.

Так как различия в показателях преступности зачастую наблюдаются даже в смежных регионах со сходными характеристиками, то следует сделать вывод о естественной «чувствительности» преступности к активизации борьбы с ней. В настоящий период времени абсолютный и относительный рост в регионах показывает уличная преступность, преступность в сфере экономики, бытовая насильственная преступность, совершаемая на почве семейных, соседских и досуговых конфликтов. Применительно к территориальному распределению преступности по субъектам Российской Федерации неизменны значительные неравномерности в уровне преступности. В среднем по России в 2012 г. коэффициент преступности на 100 тыс. населения составляет 2700, в отдельных регионах он может быть и выше.

Ранее в городах и селах не обнаруживалось статистически значимых различий в уровне преступности. Сейчас в городах совершается 70–72 % зарегистрированных преступлений, в сельской местности – 28–30 %. Именно так распределяется и численность населения. Наибольшая алкоголизация сельского населения, низкий культурный уровень, традиции проведения праздников, высокий уровень безработицы дают основания говорить о появлении тенденций углубления таких различий. Достаточно высокой криминогенностью характеризуются поселки городского типа. На специфику городской преступности существенное влияние оказывают социально-экономический и демографический статус административно-территориальной единицы. Во многих регионах темпы числа

нераскрытых преступлений превышают темпы роста преступности. К ним, например, можно отнести Республики Бурятия, Калмыкия, Северная Осетия-Алания, Дагестан, Кабардино-Балкария, Краснодарский и Ставропольский края, Кемеровскую и Липецкую области. Городскими преступлениями традиционно считаются квартирные кражи, уличная преступность (грабежи, разбои, хулиганство), рецидивизм, должностная преступность, крупные хищения, организованная и профессиональная преступность. Более половины всех зарегистрированных преступлений составляют хищения чужого имущества (52,8 %), совершенные путем кражи, грабежа, разбоя. Каждое второе (44,8 %) сопряжено с незаконным проникновением в жилище, помещение или хранилище.

Преступность в Москве и Санкт-Петербурге отличается от преступности в провинциальных городах, а в городах-новостройках она иная, чем в курортных и портовых городах, где характеризуется сезонностью. Для Москвы характерны преступления, совершаемые приезжими (около 30–40 %). Среди краж имущества около четверти составляют квартирные, карманные и кражи автотранспорта. Столице свойственна более высокая доля организованной и профессиональной преступности. Москва часто становится местом совершения громких преступлений, имеющих значительный общественный резонанс (убийства известных банкиров, предпринимателей, губернаторов и т. д.). Количество заказных убийств постоянно увеличивается. В силу концентрации в столице органов государственной власти и управления (федерального и местного) велик уровень должностных преступлений и коррупции. Существуют высокие показатели преступлений в сфере высоких технологий (в частности – компьютерных). Увеличивается количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Сегодня в регионах России рост и увеличение опасности причиняемого ущерба – закономерность, отражающая обострение социальных противоречий, углубление всеобщего системного кризиса. Состояние преступности характеризуется не просто высоким уровнем, а, главное, превращением преступлений практически в элемент образа жизни российских граждан, явление, с которым население сталкивается непосредственно в повседневной жизни. В целях выстраивания эффективной системы стратегического управления правоохранительной сферой, формирования и реализации мер борьбы с антиобщественными проявлениями, структуру преступности в регионах целесообразно классифицировать в соответствии с социальным статусом участников преступлений.

Во-первых, преступность предпринимательской элиты и обслуживающего ее чиновничьего аппарата, так называемая «беловоротничковая преступность» (Э. Сатерленд).

Во-вторых и в-третьих, организованная и профессиональная преступность. Для субъектов этих двух групп преступная деятельность транс-

формируется в бизнес и становится образом жизни. Верхушка организованной преступности «встраивается» в частнособственнический класс, так как преступный бизнес все больше сращивается с легальным.

Образующим систему ядром отмеченного выше вида преступности во многом является коррупция. Бюрократизм становится эффективным инструментом прямого вымогательства, осуществляемого в легальных (до 50 видов обязательных налогов), полулегальных (добровольно-обязательных отчислений на «благотворительность») и нелегальных формах (взятки), а также в форме мздоимства (плата за дополнительные бюрократические услуги), лихоимства (взимание платы за выполнение положенных обязанностей) и злостного вымогательства (за преодоление искусственно созданных бюрократических препон). Среди лиц, привлекаемых к ответственности за коррупцию, почти половина (43 %) выпадает на долю работников министерств, ведомств и государственных структур на местах (данные МВД). В-четвертых, преступность бедноты, безработных, люмпен-пролетариев. Это, по словам Ф. Энгельса, – варварски-насильственная форма реакции наиболее бедных слоев населения на дискриминацию<sup>59</sup>.

В-пятых, преступность несовершеннолетних – «кадровый резерв» преступного мира. Между преступностью несовершеннолетних и «взрослой» преступностью наличествует «связь состояний», так как до 60 % рецидивистов начинают свою «преступную карьеру» с подросткового возраста. Ежегодно доля преступлений, совершаемых этой категорией лиц, составляет свыше 10 %. В отдельных регионах она достигает 13–16 %. По данным экспертов, если доля несовершеннолетних преступников превышает 5 %, то преступность начинает развиваться лавинообразно. Такое явление, например, происходит в Ульяновской области, где на территории действуют от 9 до 15 молодежных группировок, контролируемых взрослой организованной преступностью. В каждую входят 100–200 человек в возрасте от 13 до 18 лет. Они контролируют все нелегальные городские автостоянки, активно участвуют в криминальных войнах, используются в качестве киллеров. Аналогичные банды действуют в Иркутске, Челябинске, Омске, Самаре, Кузбассе, где местные власти утратили контроль над преступностью<sup>60</sup>.

В республиканских, краевых и областных центрах велик объем фоновых явлений – пьянства, проституции, бродяжничества, порождающих новый, до настоящего времени неизвестный феномен – банды «чистильщиков». В 2007 г. в Брянске зарегистрировано более 100 убийств бездомных людей. По сведениям органов полиции в регионе действуют «борцы за чистоту городских улиц», среди которых есть коммерсанты, разнорабочие и другие представители социума<sup>61</sup>. Традиционно концен-

<sup>59</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений. В 39 т. М., 1974. Т. 2. С. 537.

<sup>60</sup> Аргументы недели. 2008. № 6 (92). 7 февр.

<sup>61</sup> Версия. 2008. № 10 (135). 17–23 марта.

трация этих социальных пороков свойственна именно городской среде. Новым явлением в современной России стало социальное сиротство, т. е. беспризорные дети при живых родителях, бежавшие из дома из-за пьянства родителей, насилия в семье и т. п. Получило распространение такое явление как торговля детьми. Растет потребление наркотических средств и связанных с этим преступлений. К регионам с наибольшим удельным весом преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств, традиционно относятся республики Северного Кавказа, республики Тыва, Калмыкия, Краснодарский край. Преступления, связанные со сбытом наркотических веществ, наибольший удельный вес имеют в Мурманской, Калининградской, Омской, Томской, Кемеровской, Нижегородской областях<sup>62</sup>.

Как уже отмечалось, основная масса преступлений совершается в городах и, как правило, более одной трети преступлений регистрируется в республиканских, краевых и областных центрах. К основным же криминогенным детерминантам преступности, обуславливающим необходимость формирования региональных стратегий и системы стратегического управления правоохранительной сферой, можно отнести следующие.

Во-первых, ослабление социальных связей между людьми, обезличенный и преимущественно функциональный характер взаимоотношений, приведший к существенному снижению социального контроля со стороны общества.

Во-вторых, наличие значительного количества людей с проблемами экономической, социальной и психологической адаптации, что способствовало криминализации данных групп. Особенно сильно это проявляется в городах с миллионным населением (региональные и территориальные центры).

В-третьих, приток и распространение разного рода землячеств и сообществ, группирующихся по этническому принципу и ориентированных на совершение преступлений.

В-четвертых, сохранение стабильно высокого показателя значения экономических факторов, влияющих на состояние, динамику и структуру преступности. Во многом это относится к имущественному расслоению регионов, вследствие чего – наличие противоречий между различными социальными группами.

В-пятых, областные центры Российской Федерации в основном являются достаточно крупными транспортными узлами, что определяет большой приток транзитных пассажиров. Это в существенной мере затрудняет и осложняет правоохранительную деятельность.

<sup>62</sup> Состояние преступности в России. Статистика и аналитика. Официальный сайт МВД России. URL: [http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/show\\_88233?noredirect=1](http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/show_88233?noredirect=1) (дата обращения: 12.04.2014).

В процессе стратегического анализа в регионах важно изучать не только криминогенные, но и антикриминогенные предупредительно-профилактические факторы. Среди антикриминогенных факторов в областных центрах мы можем наблюдать более высокий интеллектуальный и культурный потенциал у жителей, проживание значительного числа студентов, работников образования, науки, искусства. Присутствует большое количество культурных и просветительских учреждений (театры, клубы, дома культуры, кинотеатры, спортивные учреждения и пр.). В областных центрах достаточно стабильно реализуются социальные функции, систематически выплачиваются пенсии и пособия, применяется система дотаций, жилищных субсидий, программ помощи молодым семьям. Немаловажное значение имеет и достаточно высокая концентрация в республиканских, краевых и областных центрах сил обеспечения правопорядка.

Исходя из анализа внешней среды, правоохранные стратегии территорий, включающих в себя региональные центры и города районного значения, в качестве приоритетных направлений могут содержать следующие:

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

При этом **главная стратегическая цель** – обеспечение безопасности каждого гражданина и населения региона в целом. С помощью реализации данной цели можно добиться обеспечения высокого уровня правопорядка; достижения низкого уровня преступности, прежде всего, организованной и профессиональной; достижения низкого уровня коррупции и преступности в сфере экономики; достижения высокого уровня социальной безопасности граждан региона; обеспечения высокого уровня противодействия терроризму и экстремизму в регионе.

Непременным условием стратегического планирования по достижению вышеперечисленных целей является необходимость обеспечения неотвратимости ответственности за совершенные правонарушения и преступления, а также восстановление нарушенных правонарушением прав и законных интересов, возмещение вреда потерпевшим.

Ее достижению должно сопутствовать решение задач по организации наиболее полного выявления (в т. ч. ее латентного сегмента) преступлений; созданию системы раскрытия преступлений «по горячим следам», а также преступлений прошлых лет; по установлению доказательств вины и привлечению лиц, совершивших преступления,

к уголовной ответственности, принятие мер к возмещению причиненного преступлением вреда; по обеспечению своевременного розыска лиц без вести пропавших и идентификации личности неопознанных трупов.

Одновременно с этим систему 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-криминалистического исследования, единого банка данных об изъятых материальных следах с мест происшествий. По нашему мнению, идеальная модель работы правоохранительных органов должна начинаться с учета и заканчиваться 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 составляющей стратегического целеполагания является борьба с профессиональной и организованной преступностью, оказывающей, как неоднократно отмечалось, не только решающее значение на качество преступности и наличие в этой связи реальной угрозы национальной безопасности страны, но и способность этих видов к самодетерминации и воспроизводству преступности как системного социального явления. Состояние, динамика и структура этих видов преступности во многом зависит 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, – как совершенно точно подчеркивает А. И. Долгова, – криминальное взаимодействие расширяется и появляются, укрепляются преступные связи, а также структуры, обеспечивающие организованные группы, банды, преступные организации и т. д.; происходит обмен информацией и объединение усилий в нейтрализации и использовании 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 высоко-

квалифицированную 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>63</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, а капиталы, добытые криминальным путем, активно сопротивляются контролю за ними и возвращению законным собственникам. Эти обстоятельства подтверждают необходимость совершенствования в регионах общей организации борьбы с этими видами преступности, проведением криминологической экспертизы не только по подготовленным законопроектам, но и проектам социально-экономических преобразований регионов.

Важной стратегической задачей является организация общего предупреждения, а также задача принятия 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, таможи 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. Однако региональными органами внутренних дел до настоящего времени не выработан эффективный механизм воздействия на криминальные сообщества с устоявшимися традициями и этническими особенностями, предусматривающий своевременное и глубокое проникновение в преступную среду агентуры и проведение специальных операций с силовым подавлением сопротивления организованных преступных групп.

В связи с этим особое значение приобретают задачи по разоблачению и привлечению к уголовной ответственности лидеров преступных групп, перекрытию каналов использования преступных капиталов, недопущение их легализации и приумножения, обеспечению безопасности участников разоблачения организованных преступных структур.

---

<sup>63</sup> Долгова А. И. Криминология. М., 2009.

В этой связи перед научными учреждениями Генеральной прокуратуры, ФСБ и МВД России остается актуальной задача по разработке и оснащению региональных органов современной научной методологией, системой методов и практических методик, позволяющих устанавливать организаторов и распорядителей крупного преступного капитала, реализовывать стратегии системного упреждения деятельности преступного бизнеса, нейтрализации их лидеров, перекрытия источников и коммуникаций передвижения финансовых капиталов. Осуществляя борьбу с организованной преступностью, на вооружении сотрудников органов внутренних дел необходимо поставить 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, должны решать в регионе задачи по противодействию коррупции, принятию мер по обеспечению возмещения вреда жертвам преступления организованных структур<sup>64</sup>. Стратегическое значение реализации этих задач на примере Карелии исследовал М. М. Мусин – доктор экономических наук, заведующий кафедрой антикризисного и стратегического менеджмента Российского государственного торгово-экономического университета<sup>65</sup>.

В частности, по экспертным оценкам за последние 5–6 лет из трех десятков тысяч партнеров Карелии более трети оказались причастными к совершению преступлений в сфере экономики. Из них 10 тыс. компаний и организаций обналичили свыше 156 млрд рублей сокрытых доходов. Одновременно на карельском фоне аналитиками оценивался масштаб экономической деградации 6 республик Северного Кавказа: Дагестана, Карачаево-Черкесии, Чечни, Ингушетии, Кабардино-Балкарии и Северной Осетии-Алании.

В рамках проведенной по заказу государственных органов власти и управления экспертизы был установлен высокий уровень криминального замещения интересов предпринимательского сообщества республик. Подтверждено, что более 25 тыс. предприятий и фирм регулярно совершают преступления в сфере экономики. Объем криминального капитала в республиках составил: более 110 млрд руб. сокрытого дохода; свыше 43 млрд руб. легализованных криминальных доходов от торговли наркотиками, нелегального оборота оружия, рэкета, торговли людьми, фальшивомонетничества и т. п.; более 16 млрд руб. сокрытого дохода криминальных фирм, имеющих в своем штате лиц из «группы риска» (ст. 159 и 174 УК РФ). Сопоставление размеров

<sup>64</sup> Долгова А. И. Указ. раб. С. 258–275.

<sup>65</sup> Семинар № 1. Карелия. Северный Кавказ. Семинары профессора М. М. Мусина // Общественный Русский журнал. 2008. 1 нояб. С. 39–43.



выявленного криминального капитала в Карелии и регионе Северного Кавказа и действий «кавказского криминалитета» на примере Кондопоги позволило экспертам сделать вывод о наличии реального интереса кавказской организованной преступности, подкрепленной гигантскими капиталами, к природным богатствам северного региона и реальной возможностью участия в бесконтрольном экспорте леса за границу. И с точки зрения «пришлого» капитала – устремлений на завладение бумажными комбинатами Карелии.

Помимо экономического, М. М. Мусин отметил социальный аспект проблемы межэтнических столкновений и конфликтов, основанных на криминальной деятельности. Следствием этих столкновений явились различия культур, традиций и обычаев. По данным специалистов, наличием или отсутствием этнической организованной преступности определяется уровень безопасности межнациональной терпимости, измеряемый соотношением общего числа жителей региона и количеством прибывших на постоянное место жительства этнических землячеств в «благополучных» и «неблагополучных» районах. Даже незначительное превышение пропорции 1:1000 может привести к отрицательным последствиям. Приведенные выше исследования еще раз подчеркивают необходимость учета органами внутренних дел перечисленных экономических, социальных, культурных, этнических и других факторов при построении региональных правоохранительных стратегий.

**Другой актуальной задачей** региональных правоохранительных стратегий выступает необходимость выстраивания системы предупреждения преступности, выявления и устранения причин и условий, способствующих правонарушениям, предупреждение, предотвращение и пресечение преступлений, профилактика среди лиц, склонных к правонарушениям.

Социальный контроль над преступностью и профилактика преступлений в регионах во многом зависит от организации взаимодействия государственных органов и общественных институтов. К такому выводу пришли и западные государства, многое в организации профилактики правонарушений позаимствовавшие у СССР. Например, Стокгольмский проект предусматривает широкий спектр различных форм участия жителей города в профилактической деятельности, а во многих городах Великобритании действуют наблюдательные советы по взаимодействию гражданских институтов по профилактике правонарушений.

Наука, теория и практика общественного развития свидетельствует о том, что проблемы борьбы с преступностью невозможно решать в отрыве от системы общественных отношений, в которой живет и действует человек. Это особенно важно в современных условиях развития общества, когда чрезвычайно усложняется динамизм общественной жизни, происходит дифференциация социальных связей и отношений. На современном

этапе профилактики правонарушений может с полной уверенностью рассматриваться в качестве регулятора общественных отношений, так как в стране происходят процессы демократизации общественной жизни, становление правового, социального государства. Между тем, ученые и практики все еще не пришли к единому мнению о необходимости разработки современной теории профилактики правонарушений и преступлений, что на практике существенно затрудняет построение самой конструкции профилактики, как на уровне страны, так и на уровне регионов.

*Профилактика правонарушений* 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 количество социальных субъектов. Таким образом, профилактика правонарушений и преступлений будет направлена 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) интересы общества, она реализует присущие ей меры не только убеждения, но и принуждения, прежде всего по отношению к лицам, нарушающим установившиеся нормы общежития, вступающим в конфликт с обществом...»<sup>66</sup>

Анализируя общие цели профилактики, целесообразно рассматривать, прежде всего, цели общесоциальной профилактики антиобщественных проявлений. Следует руководствоваться целеполаганием «большой» стратегии. 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»,

<sup>66</sup> Аванесов Г. А. Указ. соч. С. 356–357.

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>67</sup>

К конкретным целям профилактики Г. А. Аванесов относит: ограничение влияния негативных социальных факторов, хотя и лежащих вне сферы преступлений, но взаимосвязаны с их причинами, условиями и обстоятельствами; воздействие на причины преступных проявлений, а также на условия, способствующим этим проявлениям; 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.

Указанные цели логически связаны со следующими **задачами профилактики:**

- систематическое выявление и анализ социальных явлений, факторов, обстоятельств, обуславливающих функционирование преступности в конкретном регионе;
- изучение социальных противоречий и конфликтов, следствием которых могут быть 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 этой связи необходимо подчеркнуть, что профилактика представляет собой наиболее гуманное направление в борьбе с преступностью и по своей сути совпадает с реализацией принципа социальной справедливости, способствует оздоровлению социального организма общества, как в стране в целом, так и ее территориях.

В последнее время во многих регионах России стала восстанавливаться система социальной профилактики правонарушений. Например, 28 марта 2001 г. в Москве был принят Закон «Об участии жителей

<sup>67</sup> Аванесов Г. А. Указ. соч. С. 362–364.

Москвы в охране общественного порядка» № 9, предусматривавший взаимодействия населения с милицией в различных формах: внештатное сотрудничество, распространение правовых знаний, участие в работе общественных пунктов охраны порядка и пр. Сейчас реализуется Закон города Москвы «О московской городской народной дружине» от 26 июня 2002 г. № 36.

Особое место в профилактике правонарушений должно быть отведено органам внутренних дел, функционирующим в регионах. Их профилактическая деятельность предполагает создание подсистемы социальной профилактики. Именно в этом срезе с наибольшей полнотой раскрываются социальные функции органов полиции, их непосредственного участия в реализации социальных задач и, в частности, «очищение общественного организма от антиобщественных болячек». Выполнение этих функций невозможно без широкого государственного (стратегического) подхода к социальным вопросам. Хотя, по нашему мнению, было бы ошибочным полагать, что социальная профилактика исчерпывается лишь деятельностью органов внутренних дел. Профилактическому направлению присуща специфика, определяемая в соответствии с Конституцией РФ, миссией органов внутренних дел и социальным предназначением. Нельзя заменить профилактической деятельностью полиции все те реальные экономические, политические, духовные, культурные условия жизнедеятельности людей, в которых формируется сознание и поведение. Также было бы ошибочным подменять профилактикой другие функциональные направления борьбы с преступностью, возложенные на эти органы на местах.

В рамках реализации сформулированной выше задачи в регионах постепенно может выстраиваться система мер общего предупреждения преступности и профилактики конкретных преступлений. Структурный характер преступности позволяет выделять основные приоритетные направления деятельности органов и подразделений внутренних дел по предупреждению правонарушений и преступности.

В качестве примера можно выделить систему предупреждения:

– **уличной преступности.** Осуществляется силами полиции общественной безопасности, военнослужащими внутренних войск, общественными формированиями на улице и общественных местах. Предполагает взаимодействие с частными охранными структурами. Профилактический эффект достигается за счет наличия постовых и патрульных, путем решения задач по изъятию пьяных, наркоманов, хулиганов, групп несовершеннолетних правонарушителей, лиц, без определенного места жительства и занятий, а также занимающихся попрошайничеством. Особое место занимают организационно-технические мероприятия, направленные на предотвращение террористических проявлений и преступности в жилом секторе, на транспорте (метропо-

литен, электрички, автобусные и троллейбусные коммуникации), различных общественных местах. Это оборудование подъездов жилых домов домофонами и иными средствами контроля, установление камер слежения, оборудование домов кнопками экстренной связи с полицией, улучшение освещений улиц;

– **бытовой преступности.** Проводится службой участковых с участием инспекторов по делам несовершеннолетних, общественности. Решаются тактические и оперативные задачи по выявлению лиц, склонных к совершению преступлений на бытовой почве. Принимаются меры по изъятию холодного и огнестрельного оружия, боеприпасов, привлечение к административной и уголовной ответственности за совершенные правонарушения. Осуществляются мероприятия, связанные с ограничением дееспособности граждан, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотическими веществами, а также направлением их на лечение в наркологические клиники и диспансеры и т. п.;

– **преступлений, совершаемых против собственности граждан** (кражи, грабежи, разбои с проникновением в жилище). Реализацию соответствующих задач обеспечивает полиция и при непосредственном участии городских и муниципальных образований. Предусматриваются меры по техническому укреплению входов в квартиры, оборудованию помещений граждан средствами охранной сигнализации, подъездов домов – средствами видеонаблюдения, по организации дежурств жильцами в дневное время. Уголовным розыском осуществляются оперативно-профилактические мероприятия среди лиц, ранее совершавших данные преступления, либо отбывших уголовные наказания за аналогичные преступления, пресечению этого вида преступлений на стадии попытки или проникновения в жилище, активная оперативная разработка и разоблачение преступных групп через привлечение ее участников к уголовной ответственности;

– **преступлений среди несовершеннолетних.** Область действия основных факторов преступности заключена в границах формирования личности подростков и сферы их жизнедеятельности. Основу предупреждения преступности несовершеннолетних создает система мер по последовательному расширению социального контроля за воспитанием подрастающего поколения в семье, совершенствованию условий учебы в общеобразовательной школе, восстановлению системы профессионально-технического обучения, трудоустройству и воспитанию работающих несовершеннолетних, организации досуга несовершеннолетних и молодежи. Важное место в этой деятельности занимают организуемые сотрудниками органов внутренних дел совместно с региональной и муниципальной администрацией, общественными формированиями меры специального предупреждения, носящие целенаправленный характер.

Это оздоровление социальной среды и оказание помощи несовершеннолетним, оказавшимся в неблагоприятных условиях жизни и воспитания. Например, ограничение дееспособности родителей, злоупотребляющих алкоголем, направление их на лечение в соответствующие лечебные учреждения, лишение их родительских прав, использование института опеки и попечительства и т. д.

Следующий комплекс мер предполагает осуществление индивидуальной профилактики среди несовершеннолетних, состоящих на учете в полиции и предупреждение перехода несовершеннолетнего на преступный путь, обеспечение исправления лиц, допускающих правонарушения непереступного характера. Преимущественное использование методов убеждения и воспитания, вовлечение несовершеннолетних правонарушителей в общественно-полезную деятельность, использование института общественных воспитателей, совершенствование шефской и наставнической работы. Последняя группа включает систему мер по предупреждению рецидива со стороны подростков, ранее совершавших преступления, например, разобшение групп несовершеннолетних правонарушителей, выявление и привлечение к уголовной ответственности взрослых, вовлекающих их в преступную деятельность и т. д.

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, бытовую и уличную преступность. Нужны социальная программа по ресоциализации граждан, освободившихся из мест лишения свободы и программа предупреждения правонарушений среди мигрантов. Принимая во внимание то, 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 социальной безопасности в будущей перспективе.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Для правоохранительной системы неизбежным и непрерывным становится поиск единства правоохранительной стратегии в многообразии региональных особенностей при усиливающемся воздействии процессов глобализации.

Регионализация государственного управления, в том числе и правоохранительной сферой, имеет объективные политические (демократия) и экономические (рынок) основы. Федеративное устройство страны, природные и хозяйственные различия между регионами предопределяют актуальность стратегического управления правоохранительной сферой и поиск оптимальных вариантов прав и ответственности между центром и территориями в деле обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступных посягательств.

Необходимым требованием к государственной правоохранительной стратегии является научное обоснование ее пространственного аспекта, что предполагает адекватное изучение и отражение влияния природных, социально-экономических, национально-культурных и других условий в различных территориях страны на состояние борьбы с преступностью и обеспечение равномерного и эффективного правоохранительного пространства.

Разработка и осуществление новых правоохранительных стратегий регионов требует активизации региональной политики федеральных правоохранительных субъектов, совершенствования правовых, институциональных, финансовых и других механизмов федеративных отношений.

Позитивные результаты в обеспечении социальной безопасности и борьбе с правонарушениями (преступностью) возможны лишь при активной, инновационной правоохранительной стратегии, учитывающей специфику каждого региона. В современной жизни становится неприемлемым ни чрезмерный централизм, не способный учитывать многообразие местных условий и традиций, ни местничество, игнорирующее интересы национальной безопасности. Приоритет федерального центра или конкретного региона может быть только временным, обусловленным складывающимися конкретными обстоятельствами.

Федеральный центр обеспечивает общность правоохранительного пространства единством стратегического управления, бюджетным финансированием и материально-техническим обеспечением. Регион вправе разрабатывать свою правоохранительную стратегию с учетом своей специфики в рамках единого законодательства с соблюдением государственных интересов в системе обеспечения национальной безопасности.

В Российской Федерации региональные правоохранительные стратегии имеют общегосударственное значение. От их эффективности во многом зависит единство и целостность использования межрегионального правоохранительного потенциала и системы обеспечения социальной безопасности личности и общества внутри государства. Главными задачами регионального управления является использование макро-

экономических условий для саморазвития региона, его природно-сырьевого, социально-экономического и духовного потенциала. Поэтому при разработке и реализации социально-экономической стратегии региона необходимо учитывать не только складывающуюся социально-экономическую ситуацию, но и те социальные предпосылки и факторы, наличие которых влияет на состояние безопасности в нем.

Полномочия, предоставляемые территориям, в том числе и органам местного самоуправления, с одной стороны, создают возможности для инициатив в деле предупреждения преступности и профилактики правонарушений на обслуживаемой территории, а с другой – вызывают необходимость глубокой проработки вопросов, связанных с ответственностью за состояние дел на этом участке социального управления.

На современном этапе в регионах необходимо создавать целевые программы социальной профилактики правонарушений несовершеннолетних, рецидивной преступности, краж, грабежей и разбойных нападений на граждан, их жилище и собственность. Нужны социальные программы борьбы с бродяжничеством и попрошайничеством, программы ресоциализации и социальной поддержки граждан, освободившихся из мест лишения свободы, программы предупреждения правонарушений среди мигрантов.

### **Вопросы для контроля и самопроверки:**

1. Раскройте соотношение большой (генеральной) и региональной правоохранительной стратегии.
2. Какие факторы мировой глобализации способны влиять на цели и содержание региональных правоохранительных стратегий?
3. Назовите объективные факторы регионализации стратегического управления правоохранительной сферой.
4. Какие основные требования предъявляются к региональным правоохранительным стратегиям при их разработке и реализации?
5. Попытайтесь самостоятельно предложить структуру и раскрыть содержание целевой программы предупреждения какого-либо вида преступности, либо антисоциального явления (пьянство, бродяжничество и т. п.).



## Глава 6. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

### 6.1. Предпосылки формирования стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере

Выявление стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере в развитых зарубежных странах требует (в соответствии с логикой научного анализа) учета совокупности предпосылок объективного характера.

1. К важнейшей предпосылке формирования таких приоритетов относится комплекс **социально-экономических факторов**. Так, особенности социально-политической эволюции США и западноевропейских государств в период с середины XIX по начало XXI в. способствовали созданию основ экономического и социального строя, обусловив тем самым специфические черты политико-правовых институтов, систем управления государством, а также его отдельными подсистемами, включая правоохранительные органы. Имеется ввиду развитая структура отношений собственности, социальная структура общества, а также социальная ориентированность всей системы государственного управления.

В целом, государственные институты стран Западной Европы и США отличаются высокой устойчивостью, эффективностью воздействия на социально-экономические и общественные процессы, потому что они опираются на разветвленную инфраструктуру гражданского общества, базируются на высокой однородности идейно-политических и ценностных установок населения<sup>68</sup>.

Главная функция государства усматривается в обеспечении устойчивости социально-экономической среды, создании условий для раскрытия потенциальных возможностей каждого индивидуума. При этом большое внимание при выборе перспективных стратегий развития общества уделяется собственно социальным факторам. Поэтому важным итогом общественного прогресса, происходящего в рассматриваемых странах, стал переход к принципиально новой практике, которая позволяет измерять результаты общественного развития их естественной мерой – **уровнем удовлетворения потребностей**. В этом смысле становится очевидным тот факт, что удовлетворение потребностей населения в достаточном

<sup>68</sup> Цивилизационный процесс и социальные итоги развития США / под ред. Л. Л. Любимова. М., 1993. С. 141–142, 213–214.

уровне правопорядка является важнейшей целью, зафиксированной практически во всех концептуальных документах западных стран.

В этом смысле в развитых странах метод оценки достигнутых результатов в фактических измерителях (натуральных и денежных) не считается ни универсальным, ни единственным. В практику все шире внедряются другие, более точные измерители, которые опираются на общественные оценки и выражаются в терминах общественных полезностей и ценностей. В последние десятилетия возрастает роль оценочных показателей. Общественной оценке подвергаются люди, общественные отношения, другие аспекты жизнедеятельности человека, в том числе и уровень обеспечения личной и общественной безопасности. Общественные оценки устанавливаются на основе социологических опросов, которые как правило носят систематический характер<sup>69</sup>. Главное преимущество оценочных измерителей в том, что они предоставляют опережающую информацию, необходимую для принятия стратегических решений, в том числе ориентированных на совершенствование функциональных и структурных параметров правоохранительной системы. Для этого реализуется следующий механизм:

- во-первых систематически определяются новая структура социальных потребностей, в том числе в правоохранительной сфере, и их приоритеты;
- во-вторых, обеспечивается сопряженность между потребностями и общественными ресурсами<sup>70</sup>.

То есть именно **общественные потребности** стали основой планирования как в частном так и государственном секторе. В Западной Европе и США действует целая система «социальных технологий» для выявления, объективации и оценки новых потребностей. В государственном секторе (в том числе в правоохранительной сфере) потребности также изучаются, ранжируются по степени значимости для населения. Полученные данные используются в информационном обеспечении стратегического управления<sup>71</sup>.

Таким образом, процесс общественного развития – это постоянное приближение реальности к уровню всегда опережающих ее потребностей. Причем потребности не постулируются, не замещаются априорной установкой, а выявляются научными методами при изучении социальной действительности.

Вопрос удовлетворения социальных потребностей в процессе общественного развития тесно связан и с проблематикой **качества жизни**. В силу сложности самого понятия «качество жизни», многие теоретиче-

<sup>69</sup> Epstein P. D. Using Performance Measurement in Local Governments. Denver, 1988. P. 29.

<sup>70</sup> Rescher N. Welfare, the Social Issues in Philosophical Perspectives. Pittsburg, 1972. P. 45.

<sup>71</sup> Аналитический обзор зарубежных исследований о практике изучения и формирования общественного мнения о полиции. М., 2003.

ские его разработки сталкивались с большими трудностями. Попытки использования традиционных статистических методов к успеху не приводили. Такие показатели как экономический рост, валовой национальный продукт, национальный доход безличны и ничего не говорят, например, о восприятии участвовавших квартирных краж и чувстве страха стать жертвой насильственного преступления или о неудовлетворенности свободой слова. Поэтому сегодня используется метод «двойного мониторинга», предложенный американскими социологами, объединяющий как субъективные оценки, так и фактические экономические и социальные показатели. Его смысл – во взаимном дополнении воспринимаемого субъективного качества жизни и оценок объективного характера<sup>72</sup>.

Начиная с 70-х гг. XX в. в западных странах в категорию «качество жизни» были включены индикаторы духовной культуры, экологии, а также организации всего пространства жизнедеятельности человека, включая правоохранительное<sup>73</sup>. Появление новых индикаторов было обусловлено изменениями в структуре потребностей, увеличением давления на человека внешней среды (шум, загрязнение окружающей среды), ростом преступности и других форм девиантного поведения (бродяги, попрошайки, беспризорные дети, неформальные молодежные организации и связанные с ними шум, драки, нанесение рисунков граффити, и т. п.). Таким образом, категория «качество жизни» относится к самому человеку, его воспроизводству в новом качестве – на новом уровне удовлетворения потребностей.

Методика оценки качества жизни заключается в построении комплексного индекса по целой системе различных социальных и экономических индикаторов. К таким индикаторам сегодня относятся уровень удовлетворения базовых потребностей; оценочные индикаторы факторов социального благополучия, индивидуального развития, раскрытия возможностей к самостоятельности и сокращению неравенства; личное состояние здоровья; индивидуальное материальное благополучие; уровень образования; экологическое состояние загрязненности окружающей среды; потенциал национальной мощи, включая запас природных ресурсов, интенсивность использования современных технологий; индикаторы политической стабильности и состояния национальной безопасности<sup>74</sup>. Максимизация качества жизни, исходя из данной методики, предполагает решение задачи

<sup>72</sup> Цивилизационный процесс и социальные итоги развития США / под ред. Л. Л. Любимова. М., 1993. С. 180.

<sup>73</sup> Rohrer W. C. Social Change and Quality of Life in the U.S.A // Social Indicators Research. Dordrecht, Boston, 1980. Vol. 8. № 4. P. 485.

<sup>74</sup> Wasserman I. M., Chua L. A. Objective and Subjective Social Indicators of the Quality of life in USA // Social indicators research. Dordrecht, Boston, 1980. Vol. 8. № 3. P. 369.

по совершенствованию системы здравоохранения и образования, развитие социальных программ, обеспечение благоприятных условий труда и отдыха, демократизация политико-правовых институтов, обеспечение защищенности личности от угрозы преступления, поддержание чувства безопасности за свою жизнь у граждан<sup>75</sup>, обеспечение общественного порядка.

2. К следующей предпосылке формирования стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере относится комплекс **политических факторов**. В частности, политическая эволюция индустриально-развитых западных обществ может быть охарактеризована в целом как поступательное развитие демократических форм, институтов и взаимоотношений. На демократических основах происходила адаптация обществ к объективным требованиям и проблемам развития. На демократических началах формировались институциональные основы политической власти и систем управления. В их рамках были предприняты решительные шаги по преодолению политического отчуждения граждан. Это во многом послужило залогом высокой эффективности социального развития западных обществ.

Так, в США и ряде стран Западной Европы в первой трети XX в. был проведен ряд реформ по демократизации политического процесса, системы государственного управления (которые в большой степени затронули и правоохранительные органы), направленных на обуздание коррупции, регулирование деятельности политических партий, борьбу с политическим влиянием партийных боссов на деятельность государственных структур, преодоление дискриминационных принципов (по расовым, половым, этническим признакам) отбора в государственные учреждения<sup>76</sup>. Наконец, в конце XX в. в рамках антибюрократической компании в США и Великобритании прошла очередная реформа в государственном секторе управления<sup>77</sup>. Основное внимание было направлено на совершенствование системы оценки эффективности деятельности государственных учреждений, предприняты попытки создания механизмов внутриведомственной (а в некоторых случаях и межведомственной) конкуренции, адаптации к деятельности государственных

<sup>75</sup> В зарубежной литературе, посвященной проблемам правоохранительной деятельности, появилось новое понятие – «преступление против качества жизни» (англ. *quality of life crime*). Под ним понимаются все виды отклоняющегося поведения, которые непосредственно влияют на условия жизнедеятельности и которые, согласно субъективным оценкам, причиняют максимум неудобств: бродяжничество, попрошайничество, проституция, антиобщественное поведение, уличная преступность. Тяжкие преступления (англ. *felony*) – изнасилования, убийства, как показывают социологические исследования, вызывают меньшую тревогу и опасение стать жертвой преступления у населения.

<sup>76</sup> Ордешук П. Создание стабильных демократических институтов уроки американского развития // Мировая экономика и международные отношения. М., 1991. № 8. С. 47.

<sup>77</sup> Hope K. R. Managing the Public Sector in USA and Great Britain // International Journal of Public Sector Management. Bradford, 1995. Vol. 8. № 7. P. 55.

организаций маркетинговых и менеджеральных концепций и методов – Total Quality Management, Gap-analysis<sup>78</sup>.

Ориентация на открытость, прозрачность правоохранительных органов, их обеспечение средствами управленческой деятельности стала базовым принципом, закрепленным в стратегических приоритетах развития правоохранительных органов развитых стран. Исполнительная власть более целенаправленно стала работать над мобилизацией и использованием общественного мнения, его концептуальным и организационным оформлением. Именно исполнительная власть в США, Великобритании и других странах в 70-х–80-х гг. XX в. выступила инициатором активизации потенциала человеческого фактора в решении общественных проблем, воздействия на общественное сознание.

Так, в США в конце 70-х г. XX в. комитет при Министерстве юстиции по проблемам безопасности (Law Enforcement Agencies Administration) подготовил доклад, который получил широкий общественный резонанс, продолжительное время обсуждался в средствах массовой информации и на страницах научных изданий<sup>79</sup>. В этом докладе впервые прозвучала идея активного социального партнерства правоохранительных органов и населения как необходимого условия эффективной борьбы с преступностью и обеспечения высокого уровня общественной безопасности. То есть с одной стороны – осуществление правоохранительной функции органами власти невозможно без поддержки и активного участия населения. С другой стороны – граждане должны сознавать, что проблемы правоохранительных органов – это проблемы их личной безопасности. Должна быть осознана ответственность за эти проблемы, что должно активно способствовать деятельности государственных органов в этой сфере.

Аналогичные идеи, а также идеи о приватизации, например, полицейских функций коммунальными (в ограниченном объеме) содержались в докладе института Адама Смита, подготовленном для Министерства внутренних дел Великобритании (Home Office) в начале 80-х гг. XX века<sup>80</sup>. Оба доклада послужили толчком для массового образования на местном уровне «соседских» организаций по борьбе с преступностью («соседский надзор»), расширению деятельности добровольческих полицейских отрядов.

Таким образом, политические факторы, по нашему мнению, представляют собой важнейшее условие, закрепляющее в стратегических приоритетах управления в правоохранительной сфере принципы альтернативности, многофакторности, выборности, ориентации на удовлетворение интересов граждан. Но самое главное то, что они создают

<sup>78</sup> Лобанов В. В. Управление тотальным качеством в государственном секторе США // Вопросы управления. 1995. С. 113.

<sup>79</sup> Staufenberger R. Progress in Policing: Essays on Change. Mass. H&R. 1980. P. 18.

<sup>80</sup> Alderson J. C. Police and Public Order // Public Administration. L., 1985. Vol. 63. № 4. P. 435.

возможность для институционализации действенного гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов, ориентации интересов граждан на организационно-управленческие структуры.

3. Следующей предпосылкой стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере являются особенности развития политико-правового сознания, которое стало мощным фактором прогресса западных обществ.

Центральной проблемой политико-правового сознания западных стран неизменно оставалась проблема взаимоотношений общества, личности и государства<sup>81</sup>. Диалектика взаимоотношений общества и массового сознания, с одной стороны, и государства и его политических институтов – с другой, во многом основывалась на прочно укоренившейся в сознании антиэтатистской, антиавторитарной традициях, что неизбежно побуждало власть приспосабливаться к этому обстоятельству. Для западного политико-правового сознания характерно не только постоянное критическое отношение к государству, но и приверженность граждан к политическим идеалам, окрашенным большой долей морализма.

Наличие развитых гражданско-правовых факторов заставляют государство и институты власти действовать прежде всего открыто и гласно. Так, например, в США и странах Западной Европы с 70-х гг. XX в. действуют законы о свободе информации, согласно которым любой гражданин, организация, средство массовой информации имеют право обратиться с запросом по любому поводу в правительственное учреждение и требовать ответа на свой запрос вплоть до суда<sup>82</sup>. Ограничения касаются только информации, носящей характер государственной или коммерческой тайны. Такая открытость, невысказанная для тоталитарных государств, обусловлена, прежде всего, традициями политико-правового сознания.

Общественное мнение в процессе управления государственными структурами и политическом процессе не игнорируется. В XX в. методы его изучения ставятся на научную основу. Начало этому было положено в 30-е гг. XX в., когда был организован институт Гэллага<sup>83</sup>. В настоящее время изучение общественного мнения проводится систематически на основе новейших информационных технологий.

В западных обществах существует культ закона, сложился менталитет законопослушания<sup>84</sup>. Нормы права эффективно регулируют практически все стороны жизни. Огромное количество не только политических и экономических проблем решается прежде всего в рамках судебной

<sup>81</sup> Баталов Э. Я. Политическая культура современного американского общества / отв. ред. Замошкин Ю. А. М., 1990. С. 137.

<sup>82</sup> Smith B. Information in American Society. N.Y., 1993. P. 56.

<sup>83</sup> Докторов Б. Джордж Гэллаг: это имя будут знать и в XXI веке // Ромир мониторинг. М., 1997. С. 34.

<sup>84</sup> Гершунский Б. С. Россия и США на пороге третьего тысячелетия: опыт исследования российского и американского менталитетов. М., 1999. С. 154.

процедуры. К ней прибегают для решения семейных, имущественных, наследственных, трудовых и политических споров<sup>85</sup>. Доминантой правового сознания также является нетерпимость даже к самым незначительным нарушениям законов. С позиций общественной морали, общественного сознания не считается доносом, если человек, став свидетелем правонарушения, сообщает информацию в полицию, даже если он связан с правонарушителем близкими отношениями – дружескими, соседскими. Высокий уровень правового сознания, обостренное внимание к политическим и индивидуальным правам и свободам личности предопределили и высокую степень совершенства и урегулированности вопросов взаимоотношений граждан между собой и с государством, его правоохранительными органами.

## **6.2. Стратегические приоритеты управления в правоохранительной сфере западных стран**

Правоохранительные органы – неотъемлемая часть любого государства, играющая важную роль в обеспечении его внутренней безопасности. Вместе с тем следует понимать, что сами правоохранительные системы эволюционируют в соответствии с изменениями, происходящими в экономической, социальной, политической, духовно-культурной подсистемах общества. В частности, появляются новые виды преступлений, изменяется отношение самого общества к правоохранительной сфере и государству в целом, переосмысливаются цели общественного прогресса, на политическую арену выходят новые движущие силы общественного развития. Это не может не обуславливать процессы реформирования правоохранительных органов, уточнение их функций, трансформацию их организационных структур, выработку новых методов и принципов управления.

Отметим, что в настоящем разделе в большей степени приведены рассуждения об особенностях развития полиции как правоохранительном органе, особенностях его эволюции в развитых западных странах. Это объясняется тем, что сам учебник в первую очередь рассчитан на руководящие кадры органов внутренних дел.

Исходя из этого, выделим *три основных исторических этапа* в развитии зарубежных полицейских систем:

- политический этап (1860–1930 гг. XIX–XX в.);
- этап реформирования полиции (1930–1980 гг. XX в.);
- современный этап (начиная с 80-х гг. XX в. по настоящее время).

---

<sup>85</sup> *Merry S. E. Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Americans. Chicago. 1990. P. 26.*

Каждый исторический этап в развитии полицейской системы характеризуется определенным пониманием стратегических целей и задач полицейской деятельности, роли полиции в обществе, содержанием и объемом функций, характером и моделями полицейской деятельности, направленностью взаимоотношений полиции и населения. В то же время подчеркнем, что приведенные временные границы указанных исторических этапов условны. До полицейских систем тех или иных стран волна новых веяний доходила раньше или позже. Нам же важно установить не столько точные временные границы, сколько концептуальные установки, которые лежат в основе периодизации.

Итак, охарактеризуем особенности *политического этапа*. Следует подчеркнуть, что прообразом современной полиции ученые считают Службу столичной полиции Великобритании (*Metropolitan Police Service*), образованную в соответствии со статутом *Metropolitan Police Act* в 1829 г. Это была первая в истории профессиональная регулярная организация, в компетенцию которой входили вопросы охраны правопорядка.

В этот период сотрудники полиции выполняли по существу обязанности смотрителей, патрулировали город, поддерживали порядок на улицах, наблюдали за яркостью уличных фонарей, интенсивностью шума, предупреждали волнения и драки в общественных местах. Также полиция выполняла задачу охраны публичной (общественной) морали и нравственности. Полиция не занималась расследованием серьезных преступлений. Жертве преступления необходимо было нанять частного детектива для того, чтобы начать уголовное преследование преступника и собранные доказательства передать в суд.

Особое значение патрульной службы демонстрируют принципы, которые положены в основу деятельности столичной полиции. Обратимся к принципам, содержащимся в первой письменной инструкции полицейского, которую разработали Чарлз Роун (*Charles Rowan*), Ричард Мейнес (*Richard Maynes*), Роберт Пил (*Robert Peel*)<sup>86</sup>:

- центральное место в деятельности полиции должно занимать предупреждение преступлений и беспорядков, как альтернатива использования физической силы для их подавления и суровости юридического последствия;

- основу полицейской организации должны составлять патрульные подразделения; создание ощущения «тотального присутствия» полиции есть мощный фактор профилактики преступлений и нарушений общественного порядка;

- единственным источником легитимности полицейской власти является народ; поэтому необходимым условием ее функционирования является общественное одобрение ее деятельности;

<sup>86</sup> *Harry W. More, John P. Kenney. The Police Executive Handbook. Illinois, 1986. P. 76.*



- мера доверия общественности полиции уменьшается пропорционально степени использования физической силы и принуждения;
- общественное доверие можно завоевать только путем постоянной демонстрации своей беспристрастности по отношению к закону, постоянной готовностью предложить каждому члену общества свои услуги, не взирая на социальный статус гражданина;
- применять физическую силу необходимо только тогда, когда убеждений, советов, просьб и предупреждений не достаточно для обеспечения закона и общественного порядка; использовать только минимальную степень физического воздействия для достижений целей полиции.

Однако несмотря на провозглашенные принципы, по существу социально-ориентированного характера, рассматриваемый исторический период характеризовался значительным политическим влиянием на деятельность полиции. В частности, политические лидеры контролировали все ключевые кадровые назначения и принимаемые решения. В результате полицейская система фактически обслуживала политический заказ, была поражена коррупцией, имели место нарушения прав человека и необоснованное применение физической силы, массовые нарушения закона со стороны самих полицейских.

Кардинальный пересмотр стратегических перспектив развития полиции в большинстве стран Западной Европы и США начался в 30–40 гг. XX в. Этот этап мы условно назвали *этапом реформирования*. Идейной основой реформы явилась *концепция профессионализации полиции*. Ее суть заключалась в следующем:

- в освобождении полицейской организации от политического контроля и вмешательства в ее деятельность;
- в разработке квалификационных требований для кандидатов при приеме на службу в полицию и продвижении по службе;
- в разработке образовательных полицейских программ;
- в замещении принципа «патронажа» рекомендациями школ современного менеджмента;
- в повышении эффективности деятельности полицейских учреждений;
- в разработке этических норм поведения полицейского.

В этот период в деятельность полиции широко внедрялись технические достижения: вместо пешего патруля улицы города патрулировали полицейские машины, появились центральные диспетчерские службы, широко использовались технические средства связи, полиция стала мобильным подразделением, оперативно реагирующим на вызовы населения.

В качестве реакции на массовые нарушения полицией (и другими государственными органами) прав и свобод граждан в судебной практике утверждается принцип «соблюдения должной правовой процедуры»

(*due process of law*), ограждающий личность от превышения полномочий государственными учреждениями (в том числе и полицией)<sup>87</sup>.

К направлениям реформирования можно также отнести увеличение и централизацию контрольных функций субъектов управления полицией за деятельностью низовых подразделений для обеспечения соответствия полицейской деятельности стандартным оперативно-следственным процедурам. В рамках полиции структурно оформились подразделения по внутренним расследованиям (*Internal Affairs Division*). Функциями нового подразделения стало рассмотрение жалоб и обращений граждан на действия или бездействие полицейских, расследование случаев коррупции, действий полицейских, выходящих за рамки закона. Новое полицейское подразделение обычно создавалось в качестве самостоятельного отдела при департаментах полиции городов и находилось в подчинении непосредственно у начальника полиции<sup>88</sup>.

В начале 50-х гг. XX в. для юристов и политологов стало очевидно, «что ухудшение криминогенной ситуации – есть перманентная тенденция»<sup>89</sup> для США и стран Западной Европы и, если не принять адекватных мер, она может угрожать основам национальной безопасности. С этим периодом связывают появление концепции «*контроля над преступностью*». Ее суть в сосредоточении усилий правоохранительных органов на борьбе с тяжкими преступлениями против личности, собственности и государства. Предполагалось расширение полномочий полиции, упрощение ряда процессуальных действий, обременяющих полицейскую работу, пенализацию составов преступлений, представляющих опасность для общества, совершенствование управление полицией. Во многих странах Запада и США, начиная с 50-х гг. XX в., значительно выросли субсидии на деятельность полиции, укрепилась материально-техническая база, увеличена кадровая численность полиции<sup>90</sup>.

В рассматриваемый период проводилась структурная реорганизация полицейских департаментов: по функциональной специализации в структуре департаментов были выделены самостоятельные подразделения (отделения, отделы) по борьбе с убийствами, бытовой преступностью, распространением наркотиков, преступностью несовершеннолетних. В структуре полиции появились специализированные подразделения (типа *S.W.A.T.* – *Special Weapons And Tactics*), призванные

<sup>87</sup> Широко известно судебное дело гражданина США Э. Миранда. При его задержании, полицейский не предупредил его о его правах, соответственно, должная юридическая процедура была нарушена и Миранда на этом основании был оправдан. После этого случая предупреждение задержанного о его правах называют предупреждением Миранда (*Miranda warning*).

<sup>88</sup> *Corbett C. Complaints Against the Police: The New Procedure of Informal Resolution. Washington. GPO. 1991. P. 13.*

<sup>89</sup> *Губанов А. В. Полиция зарубежных стран. М., 1999. С. 39.*

<sup>90</sup> *Alderson J. C. Police and public order. London., 1975. P. 79.*

решать специальные задачи освобождения заложников, проведения полицейских мероприятий в экстремальных условиях и т. д.

Между тем, идеи профессионализации полицейской деятельности, которые питали и наполняли содержанием реформаторские усилия, трудно классифицировать как разработанную систему представлений и идей по совершенствованию деятельности полиции. Ее основу составляли заимствованные и адаптированные положения, принципы, рекомендации различных школ менеджмента.

Ведущее место отводилось классической школе. Предполагалось, что данные положения, принципы являются универсальными и могут быть применены к любой организации. Применимы они и в полиции, поскольку отражают специфику квазимилитаристической полицейской организации.

Основные из них следующие положения:

- иерархический принцип построения организации;
- построение четкой цепи команд;
- централизация управления; делегирование полномочий сверху вниз;
- единство руководства (сотрудник полицейского подразделения должен получать приказы только от одного начальника);
- группирование аналогичных заданий в соответствии с функциями, временем и местом;
- соответствие полномочий ответственности;
- наличие прав и средств контроля у начальника за действиями подчиненных ему сотрудников;
- рациональное количество подчиненных (*span of control*); каждый начальник должен иметь в непосредственном подчинении только такое число сотрудников, которым он способен надлежащим образом руководить;
- сотрудник полиции, наделяемый полномочиями по осуществлению функциональных обязанностей должен обладать соответствующей компетенцией<sup>91</sup>.

Одной из задач технического обеспечения деятельности полиции было создание мобильной диспетчерской службы, внедрение работоспособной системы оперативной связи, сокращение времени реагирования патрульных полицейских на вызов, создание новой технико-криминалистической базы.

Итак, основное предназначение полиции в этот период было в «установлении контроля над преступностью» – сдерживании ее в определенных границах, а профессионализация полиции, основанная на принципах классической школы управления, рассматривалась как средство достижения этой цели. Концепция профессионализации полицейской дея-

---

<sup>91</sup> Крылов Б. С. Основы организации и управления полициями буржуазных стран: лекция. М.: Академия МВД СССР. 1976. С. 7.

тельности стала реальным результатом развития полицейской системы, однако, решив одни проблемы, она поставила другие.

Очередная волна общественного интереса к проблемам преступности и деятельности полиции поднялась в 80-е гг. XX в. Это было связано с пониманием того, что сложившаяся модель организации и деятельности полиции не удовлетворяет требованиям времени, а подчас способствует развитию застойных явлений в управлении полицейскими организациями. Методы работы полиции, которые оказывались достаточно эффективными в прошлом, перестали себя оправдывать. Менялся характер и уровень преступности. Традиционные способы полицейской деятельности оказались неспособными решать такие проблемы урбанизированных обществ, как нелегальная торговля наркотиками, молодежные группировки, убийства, квартирные кражи, уличные нападения. Произошли коренные изменения и в самом устройстве общества. Семья уже не являлась стабильной ячейкой общества, как это было в прошлом. Работая родители оказались не в состоянии уделять достаточно времени воспитанию детей, а школы и церковь не смогли восполнить этот пробел. Стало возникать все больше проблем, вызванных межэтническими противоречиями, иммиграцией, конфликтами противоречивых интересов и ценностей различных социальных групп. Потребовался пересмотр самих стратегических приоритетов развития правоохранительной системы вообще и полиции в частности.

В период профессионализации полиции стратегическая установка на то, что «профессионалы лучше знают» достигла своего пика и выразилась в отчуждении полиции от населения, особенно от тех социальных групп, которых в литературе, посвященной полицейской проблематике, называют «собственность полиции» (*police property*): молодежь, этнические меньшинства, лица без постоянного источника дохода и т. д. В условиях, когда стали отчетливо наблюдаться процессы изоляции, отчуждения полиции от населения, стали набирать силу негативные тенденции – «организационные» и «управленческие»: протекционизм, переложение ответственности на нижестоящего, ориентация не на конечный результат, а на промежуточные показатели, основное внимание в основном уделялось внутренним, техническим аспектам деятельности, вопросам внутреннего управления, профессионализации.

Так, социологические опросы, проводимые на протяжении десятилетия в США в 70-е гг. XX в., показали, что существует противоречие между тем, как сами полицейские воспринимают задачи своей организации и ожиданиями и потребностями населения в правоохранительной сфере, т. е. теми задачами, решением которых, по мнению самих граждан, должна заниматься полиция. Сотрудники полиции ориентированы на количество задержаний, арестов, обысков, уменьшение времени реагирования на вызов в диспетчерскую. Большая же часть населения

ожидает от полиции решения более обиденных задач: остановить дерущихся подростков у подъезда, прекратить лай соседской собаки в ночное время, оказать помощь в других подобных ситуациях.

Отчуждение полиции от населения проявилось в феномене «кризиса доверия». 60–70-е гг. XX в. в Европе и США были годами бурных социальных движений – антивоенных протестов, массовых выступлений за гражданские права. Одним из объектов общественного негодования стала и полиция. Полицию критиковали за нарушение прав человека, применение репрессивной политики, митингующие выступали за сокращение налогов и уменьшение ее бюджета.

Надо отметить, что «кризис доверия» полиции проявлялся не только как политический кризис: массовые выступления, акции гражданского неповиновения, но и как социально-экономический кризис (в масштабах территориальной единицы – города, населенного пункта). Интересен, например, опыт города Балтимор, штата Мэриленд в США. В конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. власти города столкнулись со следующей проблемой: на протяжении нескольких лет был зафиксирован высокий уровень миграции из города. Ежегодно город покидало более 10 тыс. человек. Уезжал из города средний класс – социальная группа, составляющая фундамент любого «социального организма». Бизнесмены закрывали счета в банках, перевозили капитал. Учителя, врачи, ученые находили работу в других штатах. Город терял налоги, разрушалась инфраструктура. Фактически миграция из города означала процесс его деградации. Оказалось, что данный процесс был вызван тяжелой криминогенной ситуацией в городе (по основным показателям: насильственной преступности, распространению наркотиков, уличной преступности город занимал первые места в сводном статистическом отчете ФБР) и отсутствием воли и умения у властей города и департамента полиции переломить ситуацию. Люди боялись за свою жизнь, боялись оказаться вечером на улице, поэтому переезжали в другое, более безопасное место – т. е. «голосовали» против полиции Балтимора, поддерживая своими налогами полицию других городов. Эта ситуация привлекла внимание властей города и послужила толчком для разработки новой стратегии деятельности полиции.

Потенциальные возможности совершенствования деятельности полиции, содержащиеся в «профессиональной модели» и давшие импульс развитию полицейской организации в 40–50-е гг. XX в. были практически исчерпаны. Экспериментальные исследования, проведенные в США<sup>92</sup> и ФРГ<sup>93</sup> показывают, что механистическое наращивание потенциала полицейской организации (что составляет основу концепции контроля преступности или профессиональной полицейской модели),

<sup>92</sup> *Staufenberger R. A. Progress in policing: Essays on Change. Mass., 1980. P. 25–30.*

<sup>93</sup> Вопросы эффективности деятельности полиции в зарубежных странах: сб. рефератов. М., 1991. С. 5–6.

рационализация организационных форм и накопление ресурсной базы организации (увеличение вдвое штатов полиции, увеличение материально-технического снабжения, финансового положения полиции) не ведет ни к увеличению раскрываемости преступлений, ни к уменьшению уровня преступности. Хотя в начальный период наблюдается небольшое улучшение состояния криминогенной обстановки, в дальнейшем показатели преступности возвращаются к своему исходному уровню, а в некоторых случаях и превосходят его.

Этот вывод подтверждают и другие экспериментальные исследования. Они сходятся в том, что полицейская деятельность, полностью направленная только на контроль преступности имеет незначительный эффект.

Все эти факторы определили необходимость выработки новых подходов, новых моделей и парадигм организации и управления полицией. С 80-х гг. XX в. начала формироваться **современная концепция организации полицейской деятельности**.

Одним из самых важных изменений в полицейской деятельности стал переход к принципиально новым подходам определения *целей и задач*. Интенсивное развитие потребностей и интересов населения в правоохранительной сфере, развитие гражданского и правового сознания, «гражданского общества» обуславливает необходимость и открывает возможность пересмотра нормативного подхода к пониманию и постановке целей и задач правоохранительной деятельности. Замкнутая на юридическое толкование правоохранительной деятельности концепция «контроля над преступностью» превратила борьбу с преступностью в самоцель, за пределами которой оказались и интересы, ожидания, потребности населения в этой сфере, и социальные цели и ориентиры западного общества в целом.

Сегодня развитые западные страны ставят перед собой широкие социальные цели, главная из которых – обеспечить для всех граждан высокое качество жизни. Как уже отмечалось ранее, качество жизни – интегральный показатель, суммирующий разные аспекты жизнедеятельности человека. Составной частью его является состояние общественного порядка и уровень общественной безопасности. В этом аспекте, с точки зрения достижения суперцели общественного развития – улучшения качества жизни населения, правоохранительная деятельность – борьба с преступностью и охрана общественного порядка выступает не как конечная, а как промежуточная цель или точнее как средство достижения суперцели. Лишенная своего жизненного основания – потребностей населения в правоохранительной сфере, борьба с преступностью, как убедительно показывает предыдущий этап развития полиции, приводит к изоляции от общества, даже к конфронтации полиции с различными социальными группами – неформальными молодежными объединениями, этническими меньшинствами («собственность полиции»),

к формированию замкнутой организационной культуры и искажений управленческой практики, и, в итоге, к «кризису доверия» населения.

Поэтому сегодня *ориентация на потребности населения* в правоохранительной сфере лежит в основе организации полицейской деятельности, является важнейшим стратегическим приоритетом развития правоохранительной сферы в целом. Целевая установка на удовлетворение потребностей населения позволяет наполнить конкретным содержанием абстрактные цели полицейских организаций, закрепленные в действующем законодательстве (например, защита жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, интересов общества и государства от преступных посягательств), детализировать их до уровня непосредственно решаемых задач, четко определить приоритеты, направления, стратегии полицейской деятельности.

Общую схему мы можем обозначить следующим образом: население на основе ожиданий, представлений, потребностей формирует интересы в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. Далее эти интересы должны быть обнаружены, проанализированы, обобщены и переданы на соответствующий управленческий уровень – уровень принятия решения, для того чтобы эти интересы вернулись бы к населению в качестве конкретных решений, мероприятий, целевых программ, стратегий деятельности полиции.

Например, статут *Police Act 1996*<sup>94</sup> обязывает полицейские власти Великобритании (*Police Authorities*) перед началом каждого года определять цели полицейской деятельности на данной территории на следующий год (ст. 7 (*sec.7*)). Для этого они должны предпринять все необходимые действия для получения объективной информации об интересах населения данной территории относительно проблем, находящихся в ведении полиции, а также интересов сотрудничества с полицией в области профилактики преступлений на данной территории (ст. 96).

Статутом не определяются конкретные методы получения данных. Полицейские организации самостоятельно решают вопрос о методах сбора, анализа, интерпретации данной субъективной информации. На протяжении ряда лет в полицейских силах (*police force*) Великобритании пользуются заимствованными из маркетинга и адаптированными для полицейских организаций *методами получения субъективных оценок*, такими как анализ пробелов (*gap-analysis*)<sup>95</sup>, обзоры качества (*quality of service survey*)<sup>96</sup>. Они позволяют следующее:

– выделить, количественно измерить и распределить потребности населения в правоохранительной сфере; оценить степень озабоченности

<sup>94</sup> Statutory Instruments. L. Home Office. 1996. № 62.

<sup>95</sup> *Bland Nick*. Measuring Public Expectations of Poling: an evaluation of gap analysis. PRS. – London, 1997.

<sup>96</sup> *Chatterton M.R., Langmead-Jones P., Radcliffe J.* Using Quality of Service Surveys. London, 1997.

различными видами правонарушений; необходимость расширения или изменения различных аспектов деятельности полиции;

– оценить качество полицейской деятельности (ее отдельных аспектов) уровнем удовлетворения потребностей населения.

Полученные данные используются для формулирования целей в годовых планах, выработке стратегий борьбы с определенными видами правонарушений, модификации существующей полицейской практики. Например, в Бельгии на основе результатов социологического исследования, проведенного на территории одного полицейского отделения, была оптимизирована схема патрульно-постовой службы: изменения коснулись интенсивности, времени, маршрутов несения дежурств.

В связи с ориентацией полицейской деятельности на потребности, качество обслуживания населения в полицейской лексике появляются новые термины. Это не случайно, поскольку с изменением концепции организации полицейской деятельности происходит обогащение понятийного аппарата. Наряду с традиционной классификацией преступлений по степени тяжести: *treason, felony, misdemeanor, infringements* все шире пользуется термин *quality of life crime* – преступление против качества жизни<sup>97</sup>. Речь идет о наиболее часто повторяющихся на территории правонарушениях, которые связаны с максимальным уровнем страха населения перед ними. На территории разных полицейских отделов преступления против качества жизни могут иметь разное содержание. Как правило, это все виды уличной преступности, торговля наркотиками, различные виды нарушений общественного порядка, так называемые *nuisance crimes* – дословно – преступления, вызывающие беспокойство.

Одним из элементов современной концепции организации полицейской деятельности являются *эффективные механизмы ответственности*, которые возлагаются на полицейскую администрацию за состояние правопорядка, соответствие полицейских целей интересам и ожиданиям населения, соблюдение прав и свобод личности, соблюдение законности в процессе деятельности полиции. Механизм ответственности полицейских руководителей обеспечивается:

– реальным воплощением принципов «правового государства» в западных обществах, независимостью судебной власти и прокуратуры, реализацией принципа «сдержек и противовесов» в построении правоохранительных систем США и Западной Европе (в США – полиция и ФБР, в Западной Европе – полиция и жандармерия, карабинеры);

– развитыми правовыми процедурами отстранения шефа полиции от должности в интересах эффективности полицейской деятельности;

<sup>97</sup> Bratton W. The New York City Police Department's Enforcement of Quality-of-Life Crimes // Journal of Law and Policy. 1995. № 3.



– высокой гражданской активностью населения цивилизованных стран, наличием эффективных механизмов гражданского контроля (систем обжалования действий или бездействия сотрудников полиции), внутреннего контроля, выборностью полицейских руководителей в некоторых странах (в США шериф – избираемое лицо; в Великобритании полицейские власти (*Police Authority*) – избираемый орган управления полицией), зависимостью полицейской деятельности от собираемых налогов.

В отношении собираемых налогов необходим комментарий: это верно для стран, где полиция полностью или частично финансируется из местного бюджета (США, Великобритания) или для небольших стран Европы (Бельгия и т. д.). Проводимые исследования показали, что там, где уровень удовлетворения населения работой полиции высок, увеличение налогов на содержание полиции не вызывает негодования – налогоплательщики относятся с пониманием и одобрением к необходимости увеличения финансирования полиции. Напротив, снижение уровня удовлетворения деятельностью полиции сопровождается как правило требованиями (через политиков, средства массовой информации) снизить налоги и соответственно финансирование полиции.

Недовольство, неудовлетворенность полицейской деятельностью «разрешатся» по каналам системы обжалования действий или бездействия сотрудников полиции. Предметом жалобы в соответствии со статутами *Police act 1996*, *Police act 1997* (Великобритания), *Independent system for investigating complaints against the police* (США) является неисполнение или «неадекватное» исполнение любым сотрудником полиции своих служебных обязанностей – патрульным офицером, участковым инспектором, детективом, начальником полиции. Отметим, что система обжалования распространяется в полной мере и на сотрудников добровольной полиции.

Одним из важнейших каналов реализации интересов населения является система **гражданского контроля за полицией** западных стран. Ее образуют два контура: внутренний контур – система рассмотрения жалоб граждан подразделением полиции по внутренним расследованиям; внешний контур – общественные организации независимые от полиции<sup>98</sup>.

Общественные организации различаются по своей структуре и юридическим полномочиям. Как правило они наделяются следующими функциями: контроль хода расследования гражданских жалоб, проведение независимых расследований, функции омбудсмена (охраны прав и свобод личности), аудиторская проверка финансовой отчетности – на что были

<sup>98</sup> Васильев Д. В. Расследование жалоб граждан на действия полиции // Вестник СГАП. 2002. № 4. С. 100.

потрачены деньги налогоплательщиков (каждый финансовый год аудиторская компания меняется), аудиторская проверка в широком смысле – мониторинг внутренней политики полицейской организации.

Можно отметить, что поиск путей интеграции полиции и общества является важнейшей стратегической задачей и находится в центре общественного внимания. В ряде стран приняты законы и проведены организационные преобразования, которые делают деятельность полиции более прозрачной, открытой, доступной и соответственно, создают необходимые предпосылки для такой интеграции.

Например, в Великобритании в соответствии со статутом 1984 г. *Police and Criminal Evidence Act*, значительно расширены регистрационные требования, вводится система регулярного посещения полицейских участков социальными консультантами (*social work advisers*), расширен доступ к полицейской документации. Статут 2000 г. *Freedom of Information Act* значительно расширяет класс информации индивидуального доступа. В Великобритании уже действует индивидуальное право на доступ к информации личного характера – персональным записям (*personal data*) в компьютерных или бумажных учетах в соответствии со статутом.

Необходимо выделить ряд преобразований, который способствовал если не уничтожению, то, по крайней мере, сильному ослаблению замкнутой полицейской культуры – культуры круговой поруки, которая, по мнению многих авторов, является движущей силой различных правонарушений среди полицейских и изоляции полиции от общества. К ним относятся повышение стандартов приема на работу и образования, формирование рабочего коллектива полиции по принципу пропорционального представительства населения (в Великобритании одним из индикаторов эффективности деятельности полиции в разделе «организационное здоровье» является показатель соответствия этому принципу), увеличение доли женщин, представителей этнических меньшинств, гражданского персонала, частично занятых, добровольцев в рабочем полицейском коллективе.

В полицейском участке постоянно находятся люди, которые не отождествляют себя с традиционной полицейской культурной моделью (они являются носителями контркультуры, несистемными членами организации). Известно много примеров, когда случаи полицейского произвола и нарушений дисциплины становились достоянием гласности благодаря этим «новым» категориям сотрудников. В Великобритании, например, широкий резонанс получило уголовное дело, возбужденное против сотрудников столичной полиции за жестокое обращение с арестованными именно на основании информации женщины, сотрудницы добровольной полиции (*Special Constabulary*)<sup>99</sup>.

<sup>99</sup> *Reiner R. Policing a Postmodern Society // The Modern Law Review. Vol. 55. Nov. 1992. № 6. P. 773.*

Стратегическая целевая установка на удовлетворение потребностей населения лежит в основе конкретизации основных направлений деятельности полиции, или ее функциональной структуры. Традиционно функциями полиции являются борьба с преступностью, охрана общественного порядка, административные функции, сервисные функции. Одной из актуальных проблем управления полицией в современный период стал вопрос о соотношении функций криминального и некриминального характера, а именно, должна ли полиция ограничиваться только борьбой с преступлениями; должна ли ежедневная работа полиции быть связана исключительно с ситуациями криминального характера?

Полицейский департамент ежедневно сталкивается с необходимостью принимать решение об участии в различного рода инцидентах, в том числе и тех, в которых нет стереотипа преступления, отсутствует преступник и жертва. Большинство повседневных ситуаций, в которых участвует полицейский, не носят криминальный характер. Они не влекут за собой арест с возможным последующим уголовным преследованием, привлечением к суду.

Сегодня, в связи с ориентацией на удовлетворение потребностей населения, сервисные функции полиции теряют свое второстепенное значение – они становятся ядром полицейской деятельности. Л. А. Мэйо, исследуя деятельность полицейских организаций США, делает следующие выводы<sup>100</sup>: «полицейская деятельность редко имеет дело с преступлениями в общепринятом понимании этого слова (имеется ввиду убийство, ограбление, кража со взломом). Как факт, подобная деятельность занимает *менее 15 %*<sup>101</sup> (ресурсов, оперативных мероприятий) почти всех крупных департаментов полиции по всей стране. Поэтому основная полицейская деятельность посвящена круглосуточному обеспечению неотложных сервисных услуг, предоставлению информации и поддержанию спокойствия на участке – очень часто через посредничество в ссорах...».

Некоторые полицейские организации определяют роль полиции следующим образом, предполагая возможность исполнения полицией роли своеобразного посредника между обществом и коммунальными службами города, городскими властями. Полицейский имеет уникальную возможность исследовать и анализировать, что происходит на территории в целом. Он видит в деталях то положение вещей, которое должно быть скорректировано. Если парк (зона отдыха), школьная игровая площадка находятся в запустении, мусор из дворов не вывозится, домовладельцы не ремонтируют свои здания, полиция обязана поднимать эти проблемы перед ответственными за эти нарушения городскими властями. Это направление деятельности полиции получило широкое распространение в США, где было

<sup>100</sup> Mayo Louis A. An Organizational Design For The Twenty-First Century. N.Y., 1987. P. 33.

<sup>101</sup> В других исследованиях приводятся другие показатели: от 20 до 40 %.

разработано криминологическое обоснование этой полицейской функции. Речь идет о психофизиологическом подходе к исследованию факторов, способствующих совершению преступлений, который в научной литературе называется концепция «разбитых окон» (*broken windows*). Основная идея этого подхода в том, что общественный беспорядок и преступность начинаются с физического беспорядка на улице (с разбитых окон).

Полиция все более замыкается на обслуживании населения. На прошедшем в 1998 г. в Мюнстере (ФРГ) Международном полицейском конгрессе, посвященном обсуждению концептуальных основ деятельности полиции в XXI в. упомянулось о том, что одним из элементов новой модели полиции является ее определение как сервисной службы, оказывающей услуги населению на определенной территории<sup>102</sup>. Кроме того, необходимо определить роль полиции, заключающейся в защите граждан не только от преступлений, но и от других рисков и опасных событий и даже от жизненного дискомфорта.

Административные функции полиции, к которым относятся доставка до адресата судебных повесток, налоговых или иных уведомлений (США, Германия, Норвегия), выдача разрешений и лицензий (Великобритания), сопровождение заключенных (Норвегия), регистрация эмигрантов (Франция) и другие рудиментарные функции имеют тенденцию к сокращению. В связи с увеличением их объема и обособленной от основных полицейских задач специализацией эти функции передаются в другие органы власти или исчезают совсем, как, например, подсчет результатов голосования на выборах (Италия) – необходимость в этой деятельности пропадает в связи с применением электронных средств регистрации сделанного гражданами выбора.

Качественные сдвиги прослеживаются и в деятельности полиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Во-первых, это отход от репрессивной политики (стратегия минимального применения силы) и широкое применение для достижения поставленных задач некарательных методов. К ним относятся методы разрешения социальных конфликтов, посредничество, консультации, особенно в отношении проблемных социальных групп («полицейской собственности»), методы планирования параметров социальной среды, различные методы профилактики преступлений.

Во-вторых, в основе реализации функций по борьбе с преступностью и охране общественного порядка лежит принцип активного социального партнерства правоохранительных органов и населения. Без опоры на сотрудничество с населением ни расследование преступлений, ни профилактические мероприятия не будут эффективными.

---

<sup>102</sup>Анисимков В. М., Буничев Ю. А. Полиция XXI века: концепции и механизм реализации (по материалам 1-го полицейского Конгресса). М., 1998.

Полиция является только частью системы уголовной юстиции. Система уголовной юстиции – это только часть правительственных органов. Правительство – это только часть всего общества. Преступность же это общее социальное зло. Поэтому борьба с преступностью не сводится только к деятельности специальных государственных органов. Она складывается из усилий и активности множества организаций: государственных, общественных, коммерческих, активности самих граждан. Поэтому в борьбе с преступностью и охране общественного порядка необходимо задействовать потенциал всего общества.

Это, прежде всего, касается *информации оперативного характера*, которую граждане сообщают полиции и на основании которой формируются поисковые признаки для розыска преступников.

Также мы можем рассуждать об *интеллектуальных и кадровых ресурсах* общественных организаций, преследующих сходные цели. Например, в США действует более 5000 некоммерческих организаций по борьбе с распространением наркотиков, которые интенсивно обмениваются с полицией информацией методического характера, проводят экспертизы, занимаются теоретической разработкой различных проблем в этой сфере; более 100 тыс. соседских организаций в США (аналогичные организации соседского надзора существуют в Великобритании и ряде других стран Европы), которые являются «ушами и глазами» полиции и вносят свой вклад в охрану общественного порядка.

Далее остановимся на *материально-техническом обеспечении* деятельности полиции. Сегодня в условиях широкого распространения информационных и телекоммуникационных технологий, электронных средств регистрации, полиция для более оперативного доступа к криминалогическим, дактилоскопическим базам данных, оперативной передачи информации нуждается в современных дорогостоящих средствах мобильной связи, портативных средствах дистанционного доступа к сетевым ресурсам, аналитическом программном обеспечении, системах видео наблюдения. Однако даже сотрудникам полиции цивилизованных стран не всегда удается идти в ногу с научно-техническим прогрессом из-за бюджетных ограничений. Поэтому сегодня распространяется опыт, при котором полиция совместно с другими организациями на взаимовыгодной основе эксплуатирует подобные технические средства.

Например, полиция Лондона совместно с частной охранной компанией эксплуатирует систему видеослежения за территорией CCTV (*close circuit television*). Это дорогостоящая система портативных видеокамер, в антивандальном исполнении, с высокой разрешительной способностью и большим углом обзора, а также с возможностью дистанционного доступа к видеосигналу патрульных офицеров из патрульной машины или из дежурной части. Установка такой системы в наиболее криминальных точках (районы офисов, пабов, ресторанов, магазинов) в центре

Лондона позволила снизить количество антиобщественных проявлений на 40 % и сократить время идентификации правонарушителей.

В-третьих, борьба с преступностью носит *комплексный характер*. Сегодня теоретики и практики признают, что процессуальная деятельность полиции является только одной из форм (способов) борьбы с преступностью. Общество, ограждая себя от преступных проявлений, вырабатывает запретительные нормы, общеобязательные для всего общества, устанавливает процессуальные формы расследования и создает специальные организации, деятельность которых направлена на защиту запретительных норм.

Но, как демонстрируют многочисленные исследования, показатели уровня преступности теснее коррелируют с изменениями социальных показателей, чем с изменениями в тактике правоохранительной деятельности. Имеются в виду демографические показатели (количество и пропорция молодых людей в общине, показатели эмиграции); экономические показатели (уровень благосостояния, безработицы, наличие одинаковых экономических возможностей); социальные показатели (степень приверженности членов общины к определенным разделяемым всеми ценностям, привычкам, и культурным традициям).

Преступность является социальным феноменом. Ее динамика и структура обусловлена рядом факторов, которые находятся вне воздействия полиции. Полиция не создает и не может изменить социальные условия, которые стимулируют преступность. Полиция не начинает и не останавливает социальные общественные изменения. Она не создает и не вводит в силу законы, которые она призвана применять, так же не она судит преступника, которого арестовывает.

Современная деятельность полиции характеризуется комплексным подходом к решению проблем борьбы с преступностью, позволяющим концентрировать деятельность различных организаций на «болевых точках» современного общества, воздействовать на различные факторы, вызывающие девиантное поведение. **Комплексный подход** предполагает следующее:

а) воздействие на преступность сразу по нескольким направлениям, поскольку проблемы преступности, как правило, не существуют самостоятельно: молодежные банды, распространение наркотиков, нарушение общественного порядка, уличная преступность – это не отдельные проблемы, а целый комплекс проблем, поэтому несогласованные действия правоохранительных органов, сосредоточенные на отдельных аспектах криминогенной ситуации будут менее эффективными;

б) убеждение в том, что приоритетны направлениями являются не процессуальные мероприятия по расследованию уже совершенных преступлений, а анализ проблемы, выделение ее причин и воздействие на них.

Таким образом, накопление **социальности** в деятельности полиции, выразившееся в постановке социальных целей: удовлетворение потребностей населения, повышение качества жизни; в широком применении некарательных методов решения правоохранительных задач; переходе к оценке эффективности деятельности полиции степенью удовлетворения потребностей населения в правоохранительной сфере; в развитых механизмах гражданского контроля; в открытости полицейской организации позволяет говорить о социальном характере стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере в целом.

Кроме того, рассматриваемая проблема имеет и еще один важный аспект. Речь идет о том, что разработка стратегии управления в правоохранительной сфере всегда связана с прогнозированием криминогенной ситуации, развитием социально-экономической обстановки, уточнением методов противодействия преступности в будущем. То есть, стратегия ориентирована не на настоящее, а на будущее. Эффективность же той или иной стратегии, целевой программы, методов управления и деятельности проверяется временем. При этом возможность строгого научного прогнозирования представляется ограниченной, поскольку невозможно учесть все факторы социального, демографического, экономического, политического, криминологического развития. Прогноз всегда предполагает опору на интуицию и догадки. Кроме того, существуют различные научные подходы к прогнозированию и определению «точек роста систем».

Поэтому в зарубежной практике управления полицией поощряется разработка нескольких вариантов развития полицейской организации, стратегий, приоритетных направлений в рамках различных департаментов полиции. А практика сама определяет какие из них оказываются более жизнеспособными и эффективными, а значит и подлежащими дальнейшей трансляции и усвоению в качестве передового опыта.

В этом смысле, **плюрализм или многовариантность** – это отсутствие унифицированных подходов к организации правоохранительной деятельности. Это находит выражение в закреплении принципа децентрализации управления полицией в таких странах, как США и Великобритания (в США, например, каждый полицейский департамент имеет свою униформу и символику, свое вооружение, миссию, свою тактику и стратегию), что рассматривается в качестве залога **жизнеспособности** полицейской системы в целом.

Конечно, концептуальные установки, заложенные в основу организационного построения полицейских систем стран Западной Европы и США, существенным образом зависят от особенностей государственного развития, традиций государственного (административного) управления, сложившихся в различных странах. В литературе приводятся классификации по различным признакам, которые позволят различать общие для нескольких стран типы полицейских систем. В зависимости

от степени подчиненности центральной власти, полицейские системы принято подразделять на децентрализованные, полуцентрализованные и централизованные. Иногда говорят об англосаксонской модели и континентальной модели организации полиции. В литературе приводятся и иные классификации. Но следует иметь в виду, что указанные в классификациях типы являются идеальными и редко встречаются на практике в чистом виде. Чаще можно отметить в отдельных странах явление непрерывной эволюции функционирующих в них полицейских систем. Эволюционные процессы при этом сводятся либо к процессу централизации (например, полиция Великобритании), либо к последовательной децентрализации (полиция ФРГ).

Так, например, в современном мире (за исключением Швейцарии) модель самоуправляемой полиции как единственного формирования, охраняющего общественный порядок и общественную безопасность, практически не встречается. С учетом политического своеобразия Швейцарии (конфедерация, в состав которой входит 26 кантонов), в ней функционирует особая система организации полицейских служб. В Швейцарии отсутствует централизованный орган национальной полиции (несмотря на то, что Швейцария – это континентальная страна).

В соответствии с федеральным устройством системы полиции стран Западной Европы и США представляет собой одно-, двух- или трехзвенную структуру. Как правило, трехзвенная структура включает федеральную полицию, полицию субъектов федерации (полиция штатов – США, автономных образований – Испания) и местную (или муниципальную) полицию. В то же время в структуре полиции Германии выделяется только два уровня: федеральный и земельный, а местная полиция в Германии отсутствует. В полиции Великобритании отсутствует местный и федеральный уровни, основой системы полицейских органов являются 43 полицейских формирования земель.

Характерной особенностью организации полицейских систем стран Западной Европы является существование наряду с традиционной полицией дополнительного полицейского института (военной полиции – карабинеров, жандармерии, национальной гвардии), распространяющего свою деятельность на всю территорию государства. Но следует иметь в виду, что существование двух различных полицейских организаций в Европе с пересекающейся юрисдикцией, обусловленное в основном историческими особенностями (в США же существование около 70 федеральных правоохранительных агентств наряду с местной полицией – осознанная реализация принципа «сдержек и противоречий»), повышает надежность полицейской системы, препятствует сосредоточению больших полномочий в одних органах власти и соответственно возникновению застойных явлений – коррупции, например, стимулирует конкуренцию различных полицейских институтов между собой.



Полицейские организации на основе *функциональной специализации* делятся на два больших блока – униформную полицию (полицию общественной безопасности) и криминальную полицию (службу детективов). Униформная полиция – наиболее многочисленная полицейская служба – она включает до 80 % штатных единиц полицейской организации. В службе криминальной полиции, как правило, выделяются отделы по убийствам, борьбе с распространением наркотиков, экономическим преступлениям.

Наряду с традиционной организационной структурой полициями зарубежных стран используются так же инновационные организационные формы.

Во-первых, *временные целевые оперативные группы (task force, POP)*, которые создаются для решения конкретных проблем (борьба с тяжелой ситуацией с распространением наркотиков на определенной территории или другими видами преступлений, противодействие преступной группировке). Временные целевые оперативные группы могут объединять специалистов различных правоохранительных органов различного уровня. По опыту США в такие группы входят специалисты ФБР (или региональных отделений ФБР, которые лучше знакомы с проблемой), сотрудники полиции штата, местной полиции, представители военной разведки МО США, сотрудники других федеральных правоохранительных органов – агентства по наркотикам (*DEA*), агентства по оружию, алкоголю, табаку (*firearms, alcohol and tobacco*). Объединение информационных ресурсов, технических возможностей различных служб, агентурной базы, сочетание знаний местных условий (полиция) и возможности проводить расследование на всей территории США (ФБР) и устанавливать криминальные связи местных преступников позволяет более эффективно и оперативно решать возникающие проблемы.

Во-вторых, *командные формы организации* деятельности полиции на уровне небольших участков района. В полицейскую команду входят патрульные офицеры, детективы или универсалы (сотрудник полиции, который выполняет все полицейские функции – патрулирование, расследование, допрос свидетелей, осмотр места происшествия, сбор доказательной базы, снимает отпечатки пальцев на месте происшествия, делает фотографии). Руководители полицейским команд наделены широкими полномочиями по принятию решений, касающихся тактики деятельности, дислокации личного состава. Такая форма организации позволяет лучше изучить население, территорию, местные приоритеты борьбы с преступностью и принимать более гибкие решения исходя из местных условий.

В-третьих, это различные *экспериментальные организационные формы*. В полиции Великобритании, например, в некоторых полицейских силах подразделения строятся не по функциональному признаку, а по признаку принадлежности к различным этапам замкнутого информационного цикла.

Таким образом, одной из сознательных стратегических установок в правоохранительной сфере является расширение конкурентных основ между различными территориальными подразделениями. Безусловно, такая стратегия не является рыночной по своему характеру. Между тем, она позволяет значительно повышать эффективность правоохранительной деятельности, а также использовать нестандартные организационные и правовые формы ее реализации.

В частности, развитию неадминистративных механизмов совершенствования деятельности полицейских организаций способствует, во-первых, распространение в США и Европе консалтинговых фирм, оказывающих услуги в сфере полицейской деятельности (как правило, сотрудниками таких фирм являются специалисты в области управления полицией или правоохранительными структурами в целом – бывшие полицейские, сотрудники ФБР, практики и теоретики). Консалтинговые услуги включают разработку программы внедрения новых управленческих, организационных технологий, реинжиниринг (разработка информационно-технологических процессов), внедрение новых форм и методов деятельности, маркетинговые услуги, разработку PR-стратегии, консультации по широкому кругу вопросов, связанных с совершенствованием управления, юридическое сопровождение. Во-вторых, это распространение контрактной полиции и вообще контрактной основы на оказание полицейских услуг (США). Органы местного самоуправления (особенно небольших районов или населенных пунктов, где преступность незначительна), могут не создавать полицейские подразделения по различным направлениям деятельности, а приглашать на контрактной основе специалистов из соседних департаментов полиции.

Нормативно-правовое закрепление контрактных отношений между органом местного самоуправления и департаментом полиции предполагает подписание договора, в котором перечисляются все виды предоставляемых полицейских услуг (например, патрулирование территории, обеспечение безопасности дорожного движения, расследование преступлений, профилактика преступности среди несовершеннолетних и т. д.) В некоторых муниципальных управлениях, где не требуется весь спектр полицейской деятельности, те или иные функции выполняют различные полицейские организации. Например, безопасность дорожного движения обеспечивает полиция штата, а охрану общественного порядка – местная полиция. В контракте также определяются критерии эффективности деятельности полиции, в соответствии с которыми будет приниматься решение о продлении или расторжении контракта с данной полицейской организацией.

В этом смысле стратегические приоритеты – это реальные (не догматические) инструменты постоянного повышения эффективности деятельности полиции в соответствии с требованиями современного общества, основанного на принципах демократии, свободы, социальной справедливости.

### 6.3. Программирование как средство реализации стратегических приоритетов в правоохранительной сфере западных стран

В западных странах накоплен значительный опыт по реализации *комплексных целевых программ* борьбы с преступностью, составной частью которых являются мероприятия по оздоровлению коммуны, улучшению ее социально-экономических характеристик, осуществлению широкой социальной профилактики, ресоциализации маргинальных элементов – т. е. осуществляется воздействие на социальные факторы преступности.

Как правило, такие программы локальны. Они ограничены территорией города или нескольких районов города (коммун) и предполагают объединение деятельности различных городских организаций – полиции, законодательных органов, коммунальных служб, общественных организаций. Они проводятся при финансовой помощи федерального правительства, обязательным условием получения которой является поддержка этой инициативы городскими негосударственными организациями.

При этом именно профилактика преступности сегодня является одним из приоритетных направлений полицейской деятельности. Основной ресурс превенции сегодня – это активность самих граждан. Полицией западных стран накоплен достаточно большой опыт привлечения населения к профилактике преступлений. Основной организационной формой участия населения в профилактике правонарушений являются различные открытые (т. е. предполагающие и призывающие инициативу самих граждан) целевые программы. Участие полиции в таких программах, как правило, минимально. В основном это инициализация и решение текущих организационных вопросов. Сама же профилактика осуществляется силами самих граждан.

Поскольку такие превентивные программы рассчитаны на заинтересованное участие граждан, можно выделить профилактические программы, ориентированные на материальные факторы стимулирования и программы, ориентированные на нематериальные факторы.

К наиболее популярным превентивным программам, которые доказали свою эффективность в Европе и США можно отнести следующие: «соседский надзор» (*neighborhood watch*), «Программы профилактики преступности через организацию внешнего окружения» (разбитые окна) (*crime prevention through environment design (broken windows)*), «Остановим преступность» (*crime stoppers*), специализированные технические программы, программы безопасности для отдельных социальных групп: детей, подростков, комплексные программы по социально-экономическому развитию территорий (*Weed and Seed, safety city*).

Программа «Соседский надзор» направлена на создание соседских организаций по надзору за состоянием общественного порядка на определенной территории. Такие программы ведут, как правило, коммунальные сотрудники полиции (*community police officer*). Участие сотрудников полиции ограничивается организацией периодических совместных мероприятий (праздников и т. д.). Формальная сторона участия в программе минимальна – главное желание способствовать созданию более безопасных условий на данной территории. Основная деятельность «соседей» – доведение любой информации криминального характера до полиции. Иногда эта деятельность включает создание гражданских дружин по патрулированию территории. Сегодня в США насчитывается более 100 000 тыс. подобных организаций<sup>103</sup>. Исследователи приравнивают соседское движение по степени общественного влияния к экологическому движению<sup>104</sup>.

В США и Западной Европе популярны программы профилактики преступлений через *организацию внешнего окружения* (в США более известны как программы «разбитые окна»). Целями подобных программ является устранение ряда факторов, которые согласно психофизиологической криминологической концепции, способствуют совершению преступления. Создателями этой концепции были Д. К. Вилсон (*J. Q. Wilson*), Г. Келлинг (*G. Kelling*), которые подвели научный фундамент под ряд экспериментов. К важным криминологическим факторам (провоцирующим девиантное поведение) авторы относят отсутствие физического порядка на улицах города. Внешний беспорядок, как-то разбитые окна, отсутствие электрического света, брошенные машины, мусор на улице, граффити, другие признаки внешней деградации территории – символы отсутствия социального контроля, безнаказанности, разрушения и безвластия. Символы внешнего разрушения являются опорными сигналами, внушающими в сознание людей, что данная территория находится без надзора и контроля, власть на данной территории отсутствует, по этому, если одно окно разбито и это никого не беспокоит, значит можно разбить и остальные окна. Эти деструктивные символы, с которыми человек сталкивается на улице, программируют его девиантное поведение.

Превентивные программы «разбитые окна» предполагают проведение мероприятий, разовых или периодических, направленных на приведение в порядок различных территорий (наиболее криминогенных). Иными словами – ремонтируя разбитые окна вы предупреждаете преступление. Полиция здесь выступает в качестве организатора проекта. Она выбирает территорию, проводит консультации, объясняет основную идею, привлекает к работе население, социальные и коммунальные службы.

<sup>103</sup>South N. Privatizing Policing in European Market: Some Issues for Theory, Policy and Research// European sociological review. Oxford. 1994. Vol. 10. № 3. P. 220.

<sup>104</sup>McFarland D. E. Management and society: An institutional framework. – Englewood Cliffs (N.J.). 1982. XIII. P. 481.

Необходимо отметить, что в рамках нового направления профилактики преступлений через организацию внешнего пространства появляются полицейские инициативы и проекты, которые выходят за границы идеологии «разбитых окон». В данном случае мы можем рассматривать организации социального (не физического) пространства для решения правоохранительных задач. В этих проектах полиция также выступает в роли посредника, постановщика проблемы, инициатора, аналитика криминологической информации. Затем привлекаются организации, которые заинтересованы в разрешении данной проблемы. Потом данные организации находят адекватные решения проблемы и претворяют их в жизнь.

В современной Европе и США получили распространение также различные комплексные *многоэтапные программы* (местные) по борьбе с различными преступлениями на определенной территории, которые наряду с полицейскими мероприятиями включают мероприятия социально-экономической направленности (общая социальная профилактика, экономическая реабилитация территории, усиление социального контроля и т. д.). Как правило, такие программы, проводимые на различных территориях, называются одинаково, поскольку построены на единых принципах: в США работают программы «*Weed & Seed*»<sup>105</sup>, в Великобритании «*Safer City*»<sup>106</sup>. (Иногда в литературе говорят о стратегиях «*Weed & Seed*», «*Safer City*», имея ввиду что это не просто (традиционный) программно-целевой метод решения правоохранительных задач, а модель борьбы с преступностью на определенной территории).

Обобщая различные реализации подобных программ можно выделить четыре фундаментальных принципа, которые лежат в их основе.

1. *Сотрудничество*. Организации федерального уровня, местного уровня, социальные организации, коммунальные организации, коммерческие организации, жители района обычно не имеют много возможностей для взаимодействия и обмена информацией. Одно из условий эффективного проведения программы – необходимость установления сотрудничества для реализации всего потенциала, который позволяет раскрыть осознанное и формализованное взаимодействие.

2. *Координация*. Эффективная вертикальная координация между разными ведомствами и направлениями, такими как правоохранительная деятельность, социальные службы, инвестиционная деятельность, горизонтальная координация между различными уровнями управления одной организации существенны для стратегии. Она позволяет эффективно концентрировать ресурсы в данном районе; идентифицировать и устранять дублирование или пересечения; получить максимальную пользу от существующих программ и услуг; ориентироваться на нужды коммуны.

<sup>105</sup> Ashcroft J., Daniels D. J., Rickman S. E. The Weed and Seed Strategy. Washington, 1995.

<sup>106</sup> Tilley N. Safer Cities and Community Safety Strategies. London., 1992.

3. *Участие населения.* Программы ориентированы не на раскрытие внутреннего потенциала полицейской организации, а на внешний потенциал, поэтому активное участие населения необходимо для ее успешной реализации.

4. *Объединение ресурсов.* Поскольку программы ставят широкие социальные цели, к их финансированию привлекаются федеральные, региональные и местные власти, частный сектор. Все ресурсы должны быть направлены на борьбу с преступностью, профилактику преступлений, социально-экономическое оздоровление коммуны.

Остановимся на описании программы «Weed & Seed».

Программы «Weed & Seed» проводятся по инициативе федерального ведомства – Департамента юстиции США и является инновационным, комплексным, межведомственным подходом к решению проблем борьбы с преступностью, профилактике преступлений, оздоровлению коммуны<sup>107</sup>.

В программе участвуют территории с высоким уровнем поражения такими преступлениями как насильственные преступления, незаконный оборот наркотиков, организованная преступность. Размер территории ограничен – до 15 миль<sup>2</sup>. (т. е. небольшие территории в несколько микрорайонов). Для того чтобы стать участником программы необходимо получить официальную регистрацию. Если местная инициативная группа стремится получить официальную регистрацию ей необходимо провести предварительную работу: организовать инициативный комитет программы, который должен выбрать район применения стратегии; провести криминологический анализ выбранного района; установить проблемы территориального развития и приоритеты их решения; оценить необходимые ресурсы; разработать предварительный план мероприятий.

Обязательными условиями предоставления федеральной поддержки является заинтересованность в участии в проекте следующих социальных групп: власти города (мер, шеф полиции, социальные и коммунальные службы), частный сектор, население, общественные объединения<sup>108</sup>.

Руководство и координацию программы осуществляет федеральный прокурор. Он организует рабочий комитет (на основе инициативного комитета), который осуществляет контроль и оперативное управление программой. Жесткой регламентации состава комитета нет, однако, как правило, это мер (или его заместитель), авторитетные представители коммерческих кругов, представители профсоюзов, школьная администрация, учителя, районный прокурор, шеф местной полиции, региональные лидеры, представители конфессий, городских организаций.

Программа состоит из двух этапов, которые следуют из названия программы (Буквальный перевод: «очисти и посеи»). На первом этапе пра-

<sup>107</sup> Ashcroft J., Daniels D. J., Rickman S. E. The Weed and Seed Strategy. Washington, 1995. P. 4.

<sup>108</sup> Operation Weed and Seed. URL: [www.ojp.usdoj.gov](http://www.ojp.usdoj.gov) (дата обращения: 21.05.2014).

воохранительные органы (местная полиция, полиция штата, прокуратура, федеральные правоохранительные структуры) совместными концентрированными усилиями «очищают» территорию от преступности; на втором этапе проводится комплекс мероприятий направленный на закрепление достигнутого успеха посредством изменения социально-экономических условий данной территории (т. е. посев «вечного и доброго»)<sup>109</sup>.

Координированные усилия правоохранительных агентств, социальных служб, частного сектора, сотрудников системы образования, населения способствуют созданию социально-экономических, политических условий, в которых преступность не может расти и процветать: создается социально-экономический барьер, уничтожается социальная основа для распространения наркотиков, проституции, молодежных банд и т. д. Основу второго этапа составляют, во-первых, превентивные программы (в основном направленные на работу с молодежью): школьные программы, программы помощи молодежи, коммунальные и социальные программы (занятости, предоставления льготного жилья, получения образования и т. д.), создание групп поддержки, предназначенные для развития положительного коммуналного отношения к борьбе с употреблением наркотиков, создание гуманитарных мультисервисных центров, ориентированных на работу с молодежью и т. д.

Во-вторых, мероприятия, направленные на повышение качества жизни населения: совершенствование сферы социальных услуг, обеспечение экономических возможностей для населения, жилищное строительство, развитие рекреационной сферы, предоставление других жизненных возможностей и т. д.<sup>110</sup> Иными словами, основной мотив второго этапа программы – расширение ответственности самой коммуны за свое собственное благополучие.

Необходимость в такой последовательности этапов реализации программы имеет следующее криминологическое обоснование. Многие исследования<sup>111</sup> показывают, что главная правоохранительная задача – это не просто достигнуть низкого уровня преступности. Преступность же есть комплексное социальное явление и порождается множеством факторов. Длительный правоохранительный эффект возможен только в случае эффективного воздействия на сами факторы, причины и условия, способствующие формированию девиантного поведения. Поэтому на втором этапе концентрированные правоохранительные усилия замещаются усилиями самой коммуны, способной к самоорганизации и ответственным решениям, направленным на улучшение своего благополучия.

<sup>109</sup>Federal Resource Guide for Weed and Seed communities. URL: [www.ojp.usdoj.gov](http://www.ojp.usdoj.gov) (дата обращения: 13.07.2013).

<sup>110</sup>Ashcroft J., Daniels D. J., Rickman S. E. *The Weed and Seed Strategy*. Washington, 1995. P. 8.

<sup>111</sup>Smith, S. J. *Crime, space and society*. Cambridge, 1986. XII. P. 228.

Реализация такого рода программ преследует еще одну цель стратегического порядка в правоохранительной сфере – преодолеть причины недостаточной *мотивированности* населения к сотрудничеству с полицейской организацией стран западной Европы и США. К наиболее успешным и распространенным отнесем программы по защите свидетелей и программы типа «Crime stoppers» («остановим преступников»).

Программа «Crime Stoppers» первоначально получила распространение в США, и доказав свою действенность, под тем же названием была скопирована полициями стран Западной Европы.<sup>112</sup> Данная программа нацелена на мотивацию граждан к сотрудничеству с полицией по борьбе с преступностью путем обеспечения неформального материального вознаграждения за ценную информацию, удобства контакта с сотрудниками полиции, анонимности и конфиденциальности личных данных о свидетеле. Программа стимулирует интерес граждан к проблеме борьбы с преступностью двумя средствами: во-первых, осуществляется целенаправленная информационная поддержка программы по федеральным, региональным и местным каналам средств массовой информации (телевидения, радио, печатных изданий, электронных средств массовой информации), где публикуются материалы о совершенных преступлениях с просьбой оказать содействие в их раскрытии. Информация о нераскрытых преступлениях передается в определенный день сразу по всем средствам массовой информации. Принцип подачи материала – насыщение.

Во-вторых, предусмотрена премиальная система (как правило, это внебюджетные средства), которая позволяет отмечать значительной денежной премией людей, которые сообщили информацию полиции, в результате обработки которой, судом был вынесен приговор по серьезным преступлениям (убийства, изнасилования, коррупция, вооруженные ограбления, квартирные кражи, поджоги, разбои и др.).

Размер материального вознаграждения в полиции Великобритании решается в каждом отдельном случае (по результатам оперативной проверки предоставленной информации), однако не превышает сумму приблизительно в 3 тыс. долларов. Обычно это незначительные вознаграждения в размере 300–500 \$. В полиции США материальное вознаграждение в случаях расследования коррупции, незаконного оборота наркотиков, организованной преступной деятельности, экономических преступлений зависит от предполагаемой стоимости материального имущества (недвижимость, машины, банковские счета), которые будет в перспективе судебного разбирательства конфисковано по предполагаемому обвинению. Размер вознаграждения практически не ограничен – он может составлять миллионы долларов. Дело в том, что конфискованное имущество только отча-

<sup>112</sup>Buchanan D. R. History of Crime Stoppers. London, 2003. P. 12.



сти (менее 25 %) идет в доход государства, остальные материальные средства направляются в ту правоохранительную организацию, которая занималась расследованием преступления. Поэтому, например, если на этапе предварительного следствия (или оперативной разработки полученной информации) становится ясно, что речь идет о сотнях миллионов долларов, нажитых преступным путем, полицейские могут заплатить за доказательную информацию значительные суммы. Однако это не значит, что информаторы движимы только корыстными побуждениями. Значительная часть участвующих в программе не требуют вознаграждения и считают информирование полиции исполнением своего гражданского долга<sup>113</sup>.

Наряду с формами косвенного участия в полицейской деятельности Западной Европы и США существуют организационно-правовые формы непосредственного участия населения в охране общественного порядка и борьбе с преступностью. К ним можно отнести добровольные полицейские организации, гражданские отряды патрулирования территории.

Добровольные полицейские организации в отличие от регулярной профессиональной полиции представляют собой организации, членами которых являются добровольцы, прошедшие предварительный отбор (на соответствие ряду требований, которые варьируются в различных регионах) и специальные образовательные полицейские курсы. Их деятельность осуществляется на основе частичной занятости и не подразумевает оплаты труда. Эти организации осуществляют свою деятельность на основе нормативно-правовых актов, которые регулируют дисциплинарные отношения, вопросы прохождения добровольной полицейской службы (поскольку в ряде добровольных полиций существует развитая ранговая структура, практически параллельная регулярной – существуют должности шефа добровольной полиции, сержанта, офицера), вопросы выплаты материальных компенсаций и пенсионного обеспечения в случае получения травм или ранений во время дежурства и т. д. Каждый сотрудник добровольной полиции, как правило, обладает всеми полномочиями и, следовательно, полнотой ответственности, как и регулярный полицейский, и так же является субъектом системы расследования жалоб на действие или бездействие полицейского<sup>114</sup>.

В Великобритании добровольная полиция (*Special Constabulary* – специальная полиция) в настоящее время насчитывает более 20 тыс. сотрудников<sup>115</sup>. Каждый доброволец дает присягу в суде, как и любой

<sup>113</sup>Larson R. (1989). The new crime stoppers // Journal of criminal law and criminology. Baltimore, 2001. Vol. 75. № 1. P. 234–249.

<sup>114</sup>Reid A. Complaints Against the Police: Framework for a New System // Public law. L., 2001. № 9. P. 340.

<sup>115</sup>Hester R. Crime and Disorder partnership: voluntary and community sector involvement. Home Office. 2000. November. P. 3.

аттестованный (*sworn*) сотрудник регулярной полиции. Каждая из 43 полицейских сил Великобритании имеет свое добровольное полицейское подразделение. Они обладают полицейскими полномочиями в полном объеме. Их функциональные обязанности могут различаться, но в основном это патрульные функции (реагирование на вызов, оказание помощи), функции обеспечения общественной безопасности во время массовых мероприятий (футбол, ярмарки), функции обеспечения безопасности дорожного движения, в редких случаях отдельные криминалистические функции – осмотр, фотографирование места происшествия, сбор доказательств, составление протоколов и т. п., участие в полицейских рейдах, операциях.

О популярности различных полицейских программ свидетельствует тот факт, что количество добровольцев, принимающих участие в разнообразных формах неформальной деятельности, связанной с различными аспектами обеспечения правопорядка, возрастает. В западных странах получили распространение и опосредованные формы участия населения в управлении полицией. Речь идет об изучении мнения населения и использовании его в управленческой деятельности. Социологические исследования служат основой для принятия важных управленческих решений, планирования деятельности полицейской организации. Для полиции Великобритании выявление проблем правоохраны на основе социологических исследований и использование полученных выводов в ежегодном плане деятельности местной полиции есть нормативная обязанность в соответствии со статутом *Police Act 1996 (section 7)*. Объектами социологических исследований становятся различные проблемы: выявление степени субъективной опасности различных видов преступлений; выявление районов и времени, которые вызывают наибольший страх у населения; оценка эффективности деятельности полиции в целом и различных ее направлений и аспектов. Полученные результаты приводят к изменению существующих приоритетов и практики охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

### **Вопросы для контроля и самопроверки:**

1. Сформулируйте основные предпосылки, обусловившие формирование стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере развитых западных стран.
2. Какие основные стратегические приоритеты управления в правоохранительной сфере развитых стран Вы могли бы назвать?
3. Почему целевые комплексные программы называют основным средством реализации стратегического управления?
4. Охарактеризуйте основные программы профилактики и борьбы с преступностью в западноевропейских странах и США.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Стратегия борьбы с преступностью представляет собой высший уровень интеллектуальной организации управления правоохранительными отношениями, устанавливает возможность управлять явлениями и процессами не только настоящего, но и будущего.

Интеллектуальная деятельность и стратегическое мышление личности руководителя правоохранительного субъекта опирается на фундаментальные категории социологии управления «социальный порядок», «общественные отношения», «общественное сознание» и «социальное поведение», «правоохранительная сфера», «правопорядок», означающие специфическую форму идеального отражения и духовного освоения социально-правовой действительности, привычные действия и поступки, выступающие в принимаемых решениях как элементы поведения правоохранительного субъекта.

Концептуальное стратегическое мышление представителей управленческого корпуса в правоохранительном секторе жизнедеятельности общества предполагает реалистическое видение происходящих процессов в целях обеспечения более прочной связи между долгосрочной политикой государства и непосредственными решениями правоохранительных субъектов в деле обеспечения желаемого уровня безопасности личности, общества государства от вызовов и угроз преступности.

Время случайных шагов в управлении правоохранительными процессами проходит. Его сменяет системная работа, которая становится все более сложной и интеллектуально насыщенной. В силу этого в правоохранительной сфере осуществляется постепенное перемещение «точек воздействия» от информационных потоков к процессам принятия решений. Перенос акцентов в тот сегмент деятельности, где рождаются новые знания о качестве преступности и ее трансформациях, типах личности преступника, проектировании систем безопасности общества от криминальных угроз.

В современных условиях личность стратегического лидера в лице руководителя правоохранительного субъекта должна обладать особыми интеллектуальными качествами. Стремлением к проникновению в динамику событий и преодолению различных барьеров неопределенности, изменчивости, сложности и неоднозначности, которые недоступны рутинному руководителю. Должно доминировать качественно иное стратегическое мышление, которое можно назвать диагностирующим видением динамики крупномасштабных социальных явлений и процессов, оказывающих влияние на состояние преступности.

Стратегическое мышление личности руководителя правоохранительного субъекта является ключевым элементом системы управления состоя-

нием безопасности общества от криминальных угроз. Оно работает в объективных рамках процесса стратегического управления, стратегического планирования, стратегического анализа и прогнозирования, нацеленных на выявление тенденций в правоохранительной сфере в границах потенциальных и реальных угроз обществу со стороны криминальной среды, а со стороны правоохранительного субъекта направлено на разработку и принятие стратегических решений в области борьбы с преступностью.

Задача правоохранительной системы заключается в снижении вероятности неблагоприятного хода событий в общественных отношениях, разрастания организованной и профессиональной преступности, терроризма и экстремизма, снижения вероятностного уровня проявлений социальных конфликтов. Поэтому от руководителей правоохранительных субъектов требуется концептуальное стратегическое мышление, позволяющее осознавать глубинную многовариантность и альтернативность протекания правоохранительных процессов и доказывающее возможность руководителей находить и реализовывать оптимальные сценарии обеспечения системы безопасности общества от криминальных угроз.

Будущее не приходит ниоткуда. В любом явлении или процессе есть часть прошлого, основы настоящего и зачатки будущего. Управление будущим в правоохранительной сфере формируется на основе прошлых и настоящих тенденций в борьбе с преступностью, удерживаемых в сознании личности стратега. Стратег использует для работы с будущим объектом (системой безопасности общества от угроз преступности) методы моделирования, прогнозирования и сценариев. При этом *управление будущим выстраивается через смену системы правил или путем смены системы объектов*. По-новому сформулированные стратегом правила порождают новые объекты, а последние приводят к институционализации объекта и закреплению новых правил.

Действия управленческого персонала правоохранительного субъекта – это процесс, подчиненный представлению о том результате, который может быть достигнут в правоохранительной работе. При этом стратегическое решение – это действие, которое воспринимается и осознается правоохранительным субъектом как общественный акт, поведение руководителя, которое выражает его отношение к другим субъектам, социальным процессам и явлениям. Стратегическое решение как поступок личности руководителя правоохранительного субъекта должно рассматриваться в качестве социально значимой единицы поведения, позволяющей установить соответствие между правоохранительной ситуацией, характеризующей результат взаимодействия элементов правоохранительной сферы и потребности общества в обеспечении безопасности от вызовов и угроз преступности.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Основная литература

### Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 388-ФЗ).

Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 371-ФЗ).

Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ).

Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2003 г. № 396-ФЗ).

О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ.

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 (в ред. Федерального закона от 25 ноября 2013 г. № 231-ФЗ).

### Указы Президента Российской Федерации

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. Указа Президента РФ от 22 июня 2010 г. № 773) // СЗ РФ. 2010. № 26.

Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 (в ред. Указа Президента РФ от 29 декабря 2012 г. № 1718) // Рос. газ. 2013. № 3.

О федеральных кадровых резервах федеральных государственных органов, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации: Указ Президента РФ от 13 декабря 2012 г. № 1653 // СЗ РФ. 2012. № 51.

О Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 годы)»: Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 (в ред. Указа Президента РФ от 10 августа 2012 г. № 1156) // СЗ РФ. 2012. № 33.

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20.

О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка: Указ Президента РФ от 11 декабря 2010 г. № 1535 // СЗ РФ. 2010. № 50.

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. Указа Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30) // СЗ РФ. 2013. № 3.

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 (в ред. Указа Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30) // СЗ РФ. 2013. № 3.

Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. № 10.

О предельной штатной численности органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 252 (в ред. Указа Президента РФ от 19 сентября 2011 г. № 1204) // СЗ РФ. 2011. № 39.

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. № 22.

Об утверждении перечня информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет: Указ Президента РФ от 10 августа 2011 г. № 1060 // СЗ РФ. 2011. № 33.

Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // СЗ РФ. 2012. № 19.

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (в ред. Указа Президента РФ от 25 июня 2012 г. № 881) // СЗ РФ. 2012. № 27.

Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утверждены Президентом Российской Федерации) // Рос. газ. 2011. 14 июля.

Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1199 (в ред. Указа Президента РФ от 28 декабря 2012 г. № 1688) // СЗ РФ. 2012. № 53 (Ч. 2).

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.

О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»: Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 // СЗ РФ. 2013. № 10.

Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 // СЗ РФ. 2012. № 48.

## **Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации**

Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (в ред. постановления Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 1334) // СЗ РФ. 2012. № 52.

Об утверждении Положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ: постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239 (в ред. постановления Правительства РФ от 25 апреля 2012 г. № 394) // СЗ РФ. 2012. № 19.

О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005г. № 725 (в ред. постановления Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 930) // СЗ РФ. 2008. № 50.

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 28 августа 2012 г. № 1548-р) // СЗ РФ. 2012. № 36.

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1.

Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: постановление Правительства РФ от 13 ноября 2012 г. № 1162 // СЗ РФ. 2012. № 47.

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.

О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения: постановление Правитель-

ства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. постановления Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 1334) // СЗ РФ. 2012. № 52.

Об утверждении государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 313-р // СЗ РФ. 2013. № 11.

## **Нормативные правовые акты и распоряжения МВД России**

О мерах по улучшению взаимодействия органов системы МВД России с органами законодательной (представительной) власти в Российской Федерации: приказ МВД России от 23 декабря 1994 г. № 428.

Об организации научного обеспечения и распространения передового опыта в органах внутренних дел Российской Федерации и внутренних войсках МВД России: приказ МВД России от 28 декабря 2005 г. № 1055.

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

## **Монографии, учебники, учебные пособия**

*Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегическое управление в правоохранительной сфере. М.: Юнити-Дана, 2010.

*Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегический анализ в правоохранительной сфере. М.: Юнити-Дана, 2010.

*Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегическое мышление в управлении правоохранительной сферой. М.: Юнити-Дана, 2013.

*Андреев Н. А., Коробов В. Б.* Стратегический анализ отраслевого управления. М.: Академия управления МВД России, 2011.

*Агеева И. Н., Голубенкова Е. А.* Проведение стратегического анализа предприятия. Одесса: Одесская национальная академия пищевых технологий, 2009.

*Алмаева Р. И.* Стратегический менеджмент: учеб. пос. Астрахань: Астраханский ун-т., 2009.

*Алексеев С. В.* Методические подходы к формированию стратегических целей диверсификации и оценке степени их достижения // Экономические науки. 2010. № 11 (72).

*Альтшулер И. Г.* Стратегический менеджмент. М.: АНХ, Институт бизнеса и делового администрирования, 2009.

*Анисимов О. С.* Стратегическое управление в схемах. М.: Центр АКМЭ, 2011.



*Арутюнова Д. В.* Стратегический менеджмент: учеб. пос. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010.

*Бгашев М. В.* Стратегический менеджмент: учеб. пос. Саратов: Саратовский ун-т., 2012.

*Богуславская С. Б.* Системное стратегическое управление компанией: подходы и этапы постановки. СПб.: Политехнический ун-т., 2011.

*Бутко Г. П., Бессонов А. Б.* Стратегический менеджмент: учеб. пос. Екатеринбург, 2012.

*Верховская О. Р., Савичев О. П.* Стратегический менеджмент: учеб. пос. СПб.: СПбГУЭФ, 2009.

*Ветрова Е. Н.* Стратегический и инновационный менеджмент: практикум. СПб.: СПбГУЭФ, 2010.

*Ветрова Е. Н., Погодина В. В.* Стратегическое планирование инновационного развития: практикум / под ред. А. Е. Карлика. СПб.: СПбГУЭФ, 2012.

*Грант Р.* Современный стратегический анализ. СПб.: Питер, 2009.

*Корчагин А. П., Соловьёв В. В.* Стратегическое планирование: учеб. пос. М.: МИИТ, 2011.

*Кузнецова О. П., Гадалин С. И.* Стратегическое управление: конспект лекций. Омск: ОмГТУ, 2008.

*Петухов О. Н.* Стратегическое планирование: учеб. пос. Томск: Томский политехнический ун-т., 2011.

Стратегическое управление в правоохранительной сфере. Материалы международной научно-практической конференции от 31 октября 2008 г. М.: Академия управления МВД России, 2009.

Теоретические основы стратегического управления в правоохранительной сфере. М.: Академия управления МВД России, 2009.

*Хубулава Н. М.* Стратегическое планирование и прогнозирование: учебно-практ. пос. для студентов всех специальностей и всех форм обучения М.: МГУТУ, 2009.

## **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.

*Безрядин Д. Н., Климов А. И.* Стратегическое управление в органах внутренних дел: научный доклад (фонд кафедры теории и социологии управления).

*Бойков А. Д.* Проблемы государственно-правовой борьбы с преступностью // Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А. И. Долговой. М., 1997.

*Герман Греф.* Рождение стратегии для России эпохи Путина // Итоги. 2000. 8 февр.

*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.

*Евенко Л. И.* Вступительная статья к книге И. Ансоффа «Стратегическое управление». М., 1989.

*Зубков А. И.* Сегодня – один закон, Завтра – другой и это правильно // Российские вести. 2000. № 50.

*Зорин Г. А., Танкевич О. В.* Стратегия борьбы с транснациональной преступностью. Гродно, 1997.

*Иванов Н. Н.* Разработка комплексных целевых программ в органах внутренних дел: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1990.

*Иванов Н. Н., Карпухин Ю. Г.* Стратегическое управление и инновации в правоохранительной деятельности органов внутренних дел: лекция. М.: Академия МВД России, 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.

Как повысить эффективность управления? (выездной «круглый стол» Главной редакции в Праге) // 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.: Академия управления МВД России. 1996.

*Колесников В. И.* Преступность в России и стратегия борьбы с ней // Преступность: стратегия борьбы. 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.

Наука управления на пороге XXI века. Международная научная конференция / Проблемы управления на рубеже столетий // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 1.

*Осадник В.* Выбор стратегии с помощью аналитико-иерархического процесса // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.

*Омигов В. И.* Концепция борьбы с незаконным оборотом наркотиков и роли органов внутренних дел в ее осуществлении в Российской Федерации. Пермь, 1999.

Развитие науки управления и проблемы формирования учебных дисциплин в современных условиях (теоретический семинар) / отв. ред. проф. А. И. Зубков. М.: Академия управления МВД России, 1999.

Теория управления органами внутренних дел: альбом схем / под ред. доцента Н. Н. Иванова. М.: Академия МВД России, 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 февр.

*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 // Професионал (МВД России). 1999. № 4.

Технология Хаббарда для Урала // Правда. 1997. № 3. 24–31 янв.

*Туманов Г. А.* Проблемы повышения эффективности решений в сфере государственного управления // Проблемы совершенствования государственного управления. М., 1987.

*Туманов Г. А.* Организация управления в сфере охраны общественного порядка. М., 1972.

*Файоль А.* Общее и промышленное управление. М.-Л., 1924.

*Фалмер Роберт М.* Энциклопедия современного управления. В 5-ти т. М., 1992. Т. 1.

Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., 1973.

*Шелякин Н. Д.* Проблемы эффективного руководства органом внутренних дел // Актуальные проблемы совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел // Труды Академия управления МВД России, 1998.

*Шелякин Н. Д., Дубровицкий Л. П.* Виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. М.: Академия управления МВД России. 1999.

*Шелякин Н. Д., Дубровицкий Л. П.* Понятие и виды стратегий усиления борьбы с преступностью: лекция. М.: Академия управления МВД России, 1999.

*Шелякин Н. Д., Дубровицкий Л. П.* Стратегическое управление в ОВД: понятие, сущность, методология: лекция. М.: Академия управления МВД России, 1999.

*Шелякин Н. Д.* Организационный механизм стратегического управления в органах внутренних дел: лекция. М.: Академия управления МВД России, 2000.

*Щекин Г.* Социальное управление как система // Проблемы теории и практики управления. 1997. № 2.

## СЛОВАРЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕРМИНОВ (ГЛОССАРИЙ)

**Агрегирование** – объединение, суммирование каких-либо однородных показателей (величин) с целью получения более общих, обобщенных, совокупных показателей (величин).

**Акторы** – проблемная аудитория. Индивидуальные или коллективные стороны, обладающие значимым интересом, способные активно отстаивать свою позицию в процессе выработки и принятия стратегического решения.

**Безопасность социальная** – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, в качестве которых выступают правонарушения и преступность.

**Бифуркация** – поворотные точки, пункты развития, где происходит выбор из нескольких вариантов развития событий. В зонах бифуркации, перед точками бифуркации системы становятся неустойчивыми и поддаются слабым воздействиям, т. е. малые причины могут иметь большие следствия, система становится крайне уязвимой.

**Бюрократия** – социальная структура, состоящая из иерархии должностей и ролей, предписанных четкими правилами стандартами, и базирующаяся на разделении функций и власти.

**Власть** – способность отдельных лиц и групп осуществлять свою волю, даже если это предполагает сопротивление со стороны других.

**Внешнее оценивание** – инициируется надзирающими инстанциями или заинтересованными сторонами – группами интересов и осуществляемое 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, отношений руководителей – подчиненных, стиля руководства и отношений неформального лидерства, социально-психологический климат в коллективе.

**Гипотеза** – предположение, которое может быть подвергнуто проверке для его достоверности.

**Глобализация** – усложняющийся комплекс трансграничных взаимодействий между физическими лицами, предпринимателями, институтами и рынками, проявляющихся через сочетание свободной мировой торговли товарами и услугами и свободного движения капитала и рабочей силы.

**Город** – территориальная концентрированная форма расселения людей, которые обеспечивают себе средства к существованию в основном за счет несельскохозяйственной деятельности.

**Государство** – социальный институт и совокупность социальных организаций, осуществляющих управление обществом.

**Группа** – два человека или большее число людей, которые имеют общие взгляды и связаны друг с другом в относительно устойчивых моделях социального взаимодействия.

**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).

**Доступность стратегического решения** – характеристика стратегического решения, определяющая степень его соответствия установленным ресурсам (финансовым, организационным, кадровым, информационным и проч.) и ограничениям. Сопоставление с другими действующими или предполагаемыми программами, соотнесение с совокупными бюджетными ограничениями или оценка стоимости решения с учетом возможных издержек в случае бездействия.

**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.

**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 правоохранительных.

**Законы социального управления** – объективно обусловленные и наиболее существенные, важные, определяющие причинно-следственные связи в процессе социального управления всеми сферами жизнедеятельности общества (например, правоохранительной сферой) и на всех его уровнях.

**Законность** – режим точного и неуклонного исполнения и соблюдения правовых норм всеми участниками общественных отношений – гражданами, должностными лицами, государственными органами,

хозяйственными и иными организациями, а также пресечение любого беззакония и наказание виновных.

**Замещение целей** – ситуация, когда правоохранительные структуры не способны достичь поставленных перед ними целей. При этом одни цели замещаются другими, предполагающими изменение внутренних организационных процессов.

**Знание** – комбинация опыта, ценностей, экспертных оценок и контекстной информации, с помощью которых новые данные и опыт включаются в информацию и становятся лично значимыми. Знание существует в сознании людей, в организациях знание фиксируется в документах, процессах, процедурах, нормах, практической деятельности.

**Идеология** – система взглядов, убеждений, ценностей и установок, в которых осознаются отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности, направленной на закрепление или изменение существующих общественных отношений.

**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.

**Коллективное поведение** – образ мышления, чувств и действий, который вырабатывается у большого числа людей и является относительно спонтанным и неорганизованным.

**Компромисс (в узком значении)** – стратегия повышения проходимости решения, предполагающая существенную модификацию проекта решения в интересах значимых факторов в целях мобилизации их потенциальной поддержки и нейтрализации возможной оппозиции выработаемому решению.

**Коммуникация** – процесс, посредством которого люди передают друг другу информацию, идеи, мнения и свои душевные состояния.

**Континуум** – непрерывность, неразрывность явлений, процессов; непрерывная множественность, совокупность всех точек материальной среды, свойства которой изменяются в пространстве непрерывно.

**Концепция социально-экономического развития региона** – документ, в котором отражены цели, задачи, принципы, факторы, приоритетные направления, ресурсы и механизмы развития региона.

**Кооптация (в узком значении)** – стратегия повышения проходимости решения, предполагающая вовлечение в процесс выработки проекта решения значимых факторов, формирование ощущения их причастности к проекту и соавторства в целях мобилизации их потенциальной поддержки и нейтрализации возможной оппозиции данному решению. Кооптация не предполагает существенной модификации проекта решения.

**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.

**Либерализм** – идеология, ставящая целью освобождение общества от оков государства, а личности – от давления авторитарной коллективности.

**Макросоциология** – уровень социологического анализа, где основной акцент ставится на характеристиках общества в широком масштабе.

**Манипулирование (в узком значении)** – стратегия повышения проходимости решения, предполагающая косвенное воздействие на оппонента, ограничение диапазона выбора путем модификации его объективных и субъективных условий и обстоятельств (процедура и регламент, ценностные приоритеты, восприятие, знания и представления и т. п.).

**Маркетинг** – комплексное управление всеми видами деятельности компании (включая производство и сбыт) ориентированной на рынок.

**Маршруты прохождения решения** – альтернативные пути продвижения проекта решения на стадии легитимизации.

**Мезосреда** – промежуточное состояние между метасредой и микросредой, характеризующее отраслевую или региональную среду. Мезосреда является частью внешней среды, с которой организация имеет непосредственные взаимодействия.

**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.

**Методология стратегического управления** – динамичное единство системы основополагающих принципов, методов, приемов и форм стратегического управления.

**Микросоциология** – уровень социологического анализа, где основное внимание уделяется социальному взаимодействию людей.

**Миссия** – четко выраженная, наиболее общая (генеральная) цель деятельности организации (системы), которой определяется ее предназначение, удовлетворяемая ею общественная потребность, философия организации (системы) и главные принципы.

**Модернизация** – процесс, посредством которого общество совершает переход от традиционных или доиндустриальных социальных и экономических структур к структурам, характерным для индустриальных обществ.

**Монетаризация** – денежное выражение значений измеряемых показателей.

**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.

**Неформальная организация** – межличностные связи и взаимоотношения, возникающие в рамках формальной организации, но не определяемые и не предписываемые такой формальной организацией.

**Обучение** – относительно постоянное изменение в поведении или способностях, являющееся следствием опыта.

**Общество** – объединение людей, имеющих закрепленную совместную территорию, общие культурные ценности и социальные нормы, характеризующее осознанной социокультурной идентичностью (самопричислением) его членов.



**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.

**Обязанности** – то, что подлежит обязательному выполнению кем-либо.

**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 (здания закона или иного нормативного акта) альтернативной стратегии.

**Окружающая среда** – все окружающие условия и факторы, оказывающие влияние на организм или группу организмов.

**Определение ситуации** – интерпретация или значение, которое придается сиюминутным обстоятельствам.

**Организация социального управления** – приведение в состояние упорядоченности систем социального управления, его функций, методов и форм.

**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.

**Организационные ценности** – представления о полезности и предпочтительности для реализации миссии организации тех или иных средств, форм и методов, а также культурных свойств членов данной организации.

**Организация** – сознательный разумный процесс искусственного упорядочения и преобразования объективного мира человека.

**Организованность** – стихийная бессознательная упорядоченность эволюционных процессов динамики объективного мира человека.

**Оптимизация стратегического управления** – рационализация системы, методов и форм управления на основе сочетания возможно большего социального результата при возможной минимизации издержек и при учете приоритетности социальных целей.

**Ослабление иерархии** – при сохранении иерархической структуры между первым и вторым уровнями практикуется консультативный стиль управления или создаются возможности для расширения горизонтальных связей и координации.

**Обеспечение социальной безопасности** – принятие правоохранительными органами мер по надлежащей защищенности личности, обще-

ства, государства от правонарушений и преступности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

**Отчуждение** – ощущение бессилия, бессмысленности происходящего, изоляция и самоотстранение.

**Оценивание стратегического решения** – этап цикла стратегического решения, при котором устанавливается степень отклонения фактических результатов решения от первоначально прогнозируемых, а также выявляются непредвиденные и побочные последствия.

**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 вызовы, угрозы, проблемы, возможности, требования, ресурсы и пр.

**Оценка результативности** – способ установления результата реализуемого плана (программы), предполагающий сопоставление полученных результатов с заявленными целями.

**Пакетное предложение** – разновидность стратегии компромисса, предполагающая внесение в проект решения привлекательных для оппонентов предложений. При этом подразумевается, что внесенные предложения не могут быть приняты иначе как «в пакете» со сформированным решением.

**Парадигма** – система фундаментальных принципов, создающая осознанную установку мышления рассматривать явления в определенном свете или исследовать их в соответствующем методологическом ключе.

**Партнерство организаций** – организованное взаимодействие для достижения наиболее эффективным путем общих, или хотя бы не вызывающих противоречий, экономических, социальных, правовых и иных целей, осуществляемое на основе кооперации и осознания того, что конкуренция между ними не дает преимуществ в долгосрочном плане.

**Периферийные регионы** – географически отдаленные области, которые поставляют сырье и энергоносители в центральные регионы.

**Перспективный анализ** – вид анализа, предполагающий проекцию возможных результатов тех или иных альтернативных решений и действий (прогностический анализ) либо выработку конкретных рекомендаций в отношении принимаемого решения.

**Портфельная стратегия** – управленческое решение по формированию определенной совокупности стратегических областей или зон деятельности, результатом которого становится организованное взаимодействие ряда стратегий.

**Постиндустриальная стадия развития общества, страны** – стадия, при которой происходит уменьшение удельного веса промышленности и сельского хозяйства и увеличение удельного веса сферы услуг в совокупном продукте. Данная стадия развития характеризуется ведущей ролью в общественном производстве информационных технологий.

**Права** – неотъемлемые моральные нормы, которые принадлежат всем людям в равной степени.

**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; правоохранительные организации и институты; правоохранительные нормы; правоохранительные коммуникации; правовая культура и идеология.

**Правоохранительные органы** – круг государственных организаций, основным назначением которых являются нейтрализация, ослабление действия и устранение угроз правопорядку в виде правонарушений и преступности, защита в этой связи законных интересов личности, общества, государства. Выполнение этой задачи реализуется через принятие всех имеющихся у правоохранительных субъектов возможностей для устранения препятствий на пути осуществления каждым человеком своих прав и свобод (право на жизнь, личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища, на свободу передвижения, права на собственность).

**Правопорядок** – состояние упорядоченности регулируемых правом общественных отношений, возникающее в результате последовательного осуществления законности и характеризующееся реальным обеспечением, реализацией и охраной прав и свобод личности, неукоснительным соблюдением юридических обязанностей, правомерной деятельностью всех индивидуальных и коллективных субъектов права.

**Престиж** (фр. *prestige*) – авторитет, влияние, уважение в обществе, степень которых соответствует определенному социальному статусу индивида.

**Принуждение** – форма влияния, характеризующаяся высоким уровнем оказываемого давления или влияния.

**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** – осуществление управления при помощи разработки и осуществления программ (системы программ), в основу которых положены цели и задачи, преследуемые в процессе управления.

**Проектирование систем управления** – разработка систем управления применительно к конкретной системе (организации), структуре.

**Прямые организационные структуры социального управления** – разновидность структур социального управления. Данный тип характеризуются административной подчиненностью должностных лиц и основан на отношениях руководства-подчинения.

**Развитие** – процесс, направленный на изменение объектов с целью их усовершенствования. Рассматривается как движение вперед, формирование новых черт, становление новых структурных характеристик объекта; означает его эволюцию, улучшение, совершенствование, прогресс, а также может означать рост и расширение.

**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 культуры организации, организационной структуры и персонала.

**Региональная политика** – особый вид государственной политики по регулированию экономической, социальной, этнополитической, экологической, правоохранительной и других сфер развития страны в пространственном (региональном) аспекте.

**Регионы кризисные** – регионы, подвергшиеся воздействию природных, техногенных катастроф, масштабных социально-политических конфликтов, экстремальных спадов производства и уровня жизни, вызывающих разрушения накопленного экономического потенциала и значительные размеры вынужденной эмиграции населения.

**Регионы отсталые (слаборазвитые)** – территории, экономический потенциал которых, в силу объективных и исторических причин, в несколько раз ниже среднероссийских показателей, а экономика находится в состоянии длительного застоя, характеризуется слаборазвитой инфраструктурой и социальной сферой с высоким уровнем преступности и правонарушений.

**Регионы проблемные** – территории с особыми аномалиями, характеризующиеся остротой социальных, экономических, экологических, правоохранительных и других проблем.

**Регресс** – тип развития, для которого характерен процесс перехода от высшего к низшему, процессы деградации, понижения уровня организации, утраты способности к выполнению тех или иных функций; включает элементы застоя, возврата к изжившим формам и структурам.

**Результативность** – степень достижения фиксированной цели и запланированных результатов.

**Ресоциализация** – процесс усвоения новых норм, ценностей мировоззрения и моделей поведения.

**Синергетика** – научное направление, изучающее связи между элементами структуры (подсистемами), которые образуются в открытых системах (биологических, физических, социальных и др.), благодаря интенсивному (потокосовому) обмену веществом (информацией) и энергией с внешней средой в неравновесных условиях. Благодаря этому в системах наблюдается согласованное поведение подсистем, в результате чего возрастает степень ее упорядоченности (самоорганизации).

**Система** – совокупность элементов, имеющих между собой более или менее устойчивую связь в течение определенного времени.

**Система «ресурсы – услуги»** – организационная система по преобразованию ресурсов с целью получения на выходе услуги для конечного потребителя.

**Система стратегического управления** – совокупность всех субъектов и объектов социального управления стратегического порядка и их функций в виде единого взаимосвязанного целого.

**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.

**Системный анализ** – анализ развития явлений, процессов на основе системного подхода.

**Ситуационный анализ** – анализ ситуации с учетом ее индивидуально-конкретных особенностей и прогнозирования ее динамики.

**Скрытые функции** – последствия, которые не планируются и не осознаются участниками системы.

**Слух** – неподтвержденная, активно распространяемая информация, источник которой неизвестен или не установлен.

**Содействующее оценивание** – вид формального оценивания, предполагающий промежуточный мониторинг затрачиваемых усилий и соответствующего прогресса в реализации поставленных целей и задач по мере движения от одной фазы плана (программы) к другой.

**Сознание** – человеческая способность идеального воспроизведения действительности в мышлении.

**Сопровождающая оценка** – способ установления, в какой мере выработанные в процессе оценивания рекомендации применяются руководством и сотрудниками оцениваемой системы (организации).

**Социализация** – процесс социального взаимодействия, посредством которого люди приобретают знания, мнения, взгляды и формируют модели поведения, необходимые для успешного участия в жизни общества.

**Социалистическая экономика** – экономическая система, основанная главным образом на государственном планировании и общественной собственности на средства производства.

**Социальная дезорганизация** – условия в обществе, при которых культурные ценности, нормы и общественные отношения отсутствуют, слабы или противоречивы.

**Социальная динамика** – аспекты социальной жизни, которые относятся к социальным изменениям и задают форму развития общественных институтов.

**Социальная статика** – аспекты социальной жизни, которые относятся к упорядоченности и стабильности и дают обществам сохранять свою целостность и выживаемость.

**Социальная структура** – внутреннее устройство общества или группы, состоящее из упорядоченных частей, взаимодействующих между собой.

**Социальное движение** – более или менее настойчивая и организованная попытка относительно большой группы людей вызвать изменения или оказать сопротивление изменениям.

**Социальное управление** – целесообразное, научно-аргументированное воздействие субъектов управления на общественную систему, ее отдельные элементы, процессы и явления в экономике, социальной, политической и духовной жизни, в военной, правоохранительной и других сферах жизнедеятельности. Ориентирует систему на реализацию стоящих перед ней целей и задач, в зависимости от сложившейся ситуации направляет воздействие на упорядочение системы, ее стабилизацию или перевод в иное состояние посредством надлежащей организации и координации деятельности людей, исходя из результатов обработки информации, характеризующей движение системы.

**Социальный контроль** – методы и стратегии, регулирующие нормы поведения в рамках общества.

**Социология** – наука об обществе, его системе, структуре, организации, взаимодействии людей.

**Социология управления** – частносоциологическая теория, изучающая механизмы социального управления различных социальных общностей, опирающаяся на социально значимые цели, моральные и правовые нормы и прикладные социологические исследования.

**Справедливость** – критерий оценки, характеризующий оптимальное распределение результатов и усилий среди различных групп населения.

**Среда управления** – основной объект воздействия субъектов стратегического управления и основной предмет стратегического анализа.

**Средства массовой информации** – периодические печатные издания, радио-, теле- и видеопрограммы, кинохроникальные программы, иные формы распространения массовой информации.

**Стратегический контроль** – особый вид контроля, направленный на оценку соответствия стратегических результатов стратегическим целям.

**Статус** – положение, занимаемое индивидом или социальной группой в обществе или отдельной его подсистеме.

**Стратегическая альтернатива** – потенциально возможные направления действий, способствующих достижению поставленных целей и тем самым разрешению стратегической проблемы.

**Стратегические программы** – программы, конкретизирующие стратегию развития и стратегический план.

**Стратегический анализ** – 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 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.

**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.

**Стратегические ограничения** – условия, задающие спектр путей и способов решения стратегических проблем. Стратегические ограничения определяют стратегическую проходимость решения.

**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.

**Стратегические программы** – программы, конкретизирующие стратегию развития и стратегический план.

**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 по разработке стратегии и ее конкретизации в виде стратегического плана.

**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** – обдуманный 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.

**Стратегическое управление (в широком смысле)** – процесс формирования стратегии, ее реализации и контроля соответствия достигнутых результатов запланированным целям.

**Стратегическое управление в правоохранительной сфере** – управленческая деятельность, которая характеризуется процессом достижения правоохранительными и другими субъектами долговременных целей по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности посредством оптимального распределения ресурсов, позволяющих результативно действовать всей правоохранительной системе и ее отдельным организациям в борьбе с правонарушениями и преступностью.

**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 правоохранительная** – стратегия правоохранительного субъекта, представляющая собой обобщающую модель его действий в нестабильной среде, необходимых для достижения долговременных



целей по обеспечению правового порядка, социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности на основе выбранных критериев и эффективного распределения ресурсов.

**Стратегия маркетинга** – подсистема целостной стратегии организации, определяющая характер взаимоотношений организации с рыночной средой и ее субъектами. Представляет собой комплекс доминирующих принципов, конкретных целей маркетинга на длительный период и соответствующих решений по выбору и агрегированию средств (инструментов) организации и осуществления на рынке ориентированной на эти цели деловой активности.

**Стратегия отдельных видов социальной деятельности (в широком смысле)** – стратегия решения отдельных, наиболее актуальных социальных проблем.

**Стратегия правоохранительной организации** – модель, комплекс принципов деятельности организации и ее отношений с внешней и внутренней средой, перспективных целях организации, а также соответствующих решениях по выбору инструментов достижения этих целей (с определенными запасными вариантами) и ориентацией деловой активности организации.

**STEP-анализ (или PEST-анализ)** – разновидность анализа внешней среды организации (системы), используемый для подготовки к проектированию будущей стратегии и позволяющий экспертным путем определить сравнительную значимость факторов среды, объединенных в четыре группы факторов (экономические, социальные, политические, правовые). Применяется в стратегическом управлении правоохранительной сферой.

**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.

**Тектология** – общенаучная концепция организованного подхода к методам изучения систем и человеческой деятельности. Основоположник тектологии – А. А. Богданов. Основная идея тектологии заключается в единстве строения и развития самых различных систем – «комплексов». Это системы любых уровней организации – от молекулярных, атомных, до биологических и социальных.

**Теория стратегического управления правоохранительной сферой** – частнонаучная концепция, базирующаяся на самостоятельной отрасли научного знания, каковым является социология управления.

**Транснациональные корпорации** – компании (фирмы), владеющие подразделениями и активами в нескольких странах.

**Угроза социальной 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, изъятого из гражданского оборота (оружие, радиоактивные вещества и пр.) и т. д.

**Убеждение** – фактор, позволяющей одной стороне добиваться изменения взглядов других людей без изменения ситуации.

**Управление знаниями** – систематический процесс идентификации, использования и передачи информации и знаний.

**Управление правоохранительной сферой** – сложная подсистема политико-управленческой сферы государства, являющаяся относительно самостоятельной системой социального управления, включающая законодательную и правоприменительную подсистемы, обеспечивающие социальную безопасность личности, общества, государства от правонарушений и преступности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

**Установление оцениваемости** – метод, призванный определять, в какой мере к тому или иному объекту (внешняя или внутренняя среда) может быть применена процедура оценивания.

**Устранение «красных флажков»** – разновидность стратегии компромисса, предполагающая удаление из проекта решения тех моментов, которые являются раздражителями для оппонентов.

**Факторы изменения структуры организации** – разделяются на внешние (уровень стабильности внешних условий, политическая, экономическая, социальная, правовая системы страны, социокультурная среда) и внутренние (изменение целей, изменение объекта деятельности, изменение потенциала, реорганизация).

**Факторы социального управления** – все виды материальных, духовных, социальных, экономических, этнокультурных и иных факторов, оказывающих существенное влияние на социальное управление.

**Флуктуация** – случайное отклонение величины, характеризующей систему из большого числа элементов, от ее среднего значения. Свойство флуктуации свидетельствует о том, что изменения в процессах управления происходят в виде колебаний относительно определенных устойчивых состояний.

**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 – принятием решений и контролем 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 управления: управление (департамент), комитет, отдел, служба, бюро.

**Футурологи** – ученые, специализирующиеся на изучении и прогнозировании будущего, и стремящиеся прогнозировать и планировать тенденции и общество будущего.

**Харизма** – исключительная одаренность, наделенность лица особыми качествами.

**Харизматический лидер** – человек, наделенный в глазах его последователей и окружающих авторитетом, основанном на исключительных качествах его личности – мудрости, героизме, «святости» и т. п.

**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.

**Целевое программирование** – метод социального управления, выступающий в качестве технологии, с помощью которой оптимизируется процесс социального целеполагания, осуществляемого на макроуровне.

**Ценности** – общие представления, разделяемые большей частью общества, относительно того, что является желательным, правильным и полезным.

**Централизация** – строгая соподчиненность и сосредоточение принятия решений, концентрация полномочий на определенном уровне иерархии (обычно на высшем) организации (системы).

**Централизация деятельности** – концентрация деятельности в одном структурном подразделении большой, территориально рассредоточенной организации.

**Циклы социального управления** – качественно определенные, периодически и, с известной последовательностью повторяющиеся, характеристики процесса социального управления, обусловленные качественным различием этапов (стадий) в развитии объекта социального управления.

**Цикл стратегического планирования** – последовательность действий, состоящая из выработки миссии и целей, определения параметров внешней среды, влияющих на деятельность организации (системы), ее реализации, стратегического анализа, выработки стратегии организации (системы), ее реализации, контроля. Эта последовательность, повторяющаяся в виде управленческого цикла, составляет процесс стратегического планирования.

**Школы стратегического управления** – различные направления в стратегическом менеджменте, разделяющие общие основные принципы дисциплины, но выделяющие разные методологические приоритеты и исследовательские акценты. Научные школы подразделяются на: **предписывающие** – это научные школы стратегического управления, сосредоточенные преимущественно на том, каким образом в идеале должны формироваться стратегии, на предписаниях идеального стратегического поведения; и школы **формулирования стратегий** – это научные школы стратегического управления, концентрирующие свое внимание на описании реальных процессов разработки стратегий и рассматривающие специфические аспекты процесса практики стратегического управления.

**Эксперимент** – способ получения данных, при котором условия и переменные контролируются для установления причинно-следственных связей. Позволяет исследователям проверить влияние независимой переменной на зависимую переменную.

**Элита** – круг людей, обладающих высоким общественным положением, обусловленным особыми профессиональными, личностными способностями и достижениями, или получивших свой статус и социальную позицию в силу наследственного положения либо за счет продвижения в рамках закрытой элитной группы.

**Эмерджентный отбор** – отбор новых компонентов и связей развивающих качественную определенность систем.

**Энтропия** – неопределенность, неупорядоченность системы.

**Элементы культуры** – смыслы, ценности, социальные нормы и ориентиры, представления, знания (идеальные элементы), а также средства, продукты и формы человеческой жизнедеятельности, отношения в рамках социокультурного поведения – материальные элементы.

**Элементы организационной структуры** – отдельные работники (руководители, исполнители), а также службы, либо органы аппарата управления, в которых занято различное число специалистов, выполняющих определенные функциональные обязанности.

**Элита социального управления** – совокупность формальных и неформальных лидеров в сфере социального управления.

**Этика в социальном управлении** – система этических норм поведения в процессе социального управления и при осуществлении принципа обратной связи с конкретными управленческими ситуациями.

**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.

## Оглавление

От авторов .....	3
<b>Глава 3.</b>	
<b>Ресурсное обеспечение стратегического управления в правоохранительной сфере .....</b>	<b>4</b>
3.1. Понятие стратегических ресурсов .....	4
3.2. Информационное обеспечение стратегического управления . . . .	9
3.3. Кадровое обеспечение стратегического управления в правоохранительной сфере .....	22
<b>Глава 4.</b>	
<b>Формирование государственной правоохранительной стратегии . . .</b>	<b>34</b>
4.1. Повышение значимости внутренней безопасности для устойчивого развития страны .....	34
4.2. Доктринальная модель государственной правоохранительной стратегии .....	42
4.2.1. Нормативное правовое обеспечение стратегического управления .....	42
4.2.2. Национальные интересы в правоохранительной сфере . . . .	50
4.3. Приоритеты, стратегические цели и задачи правоохранительной системы .....	61
4.3.1. «Большая» правоохранительная стратегия .....	61
4.3.2. Стратегии, реализуемые органами государственной власти и управления на разных уровнях .....	75
<b>Глава 5.</b>	
<b>Формирование стратегий обеспечения правопорядка в регионах (субъектах) Российской Федерации .....</b>	<b>91</b>
5.1. Проблемы самостоятельности регионов и их влияние на обеспечение правопорядка и безопасности .....	91
5.2. Современный опыт решения стратегических правоохранительных проблем в регионах .....	96
<b>Глава 6.</b>	
<b>Зарубежный опыт стратегического управления в правоохранительной сфере .....</b>	<b>113</b>
6.1. Предпосылки формирования стратегических приоритетов управления в правоохранительной сфере .....	113
6.2. Стратегические приоритеты управления в правоохранительной сфере западных стран .....	119

6.3. Программирование как средство реализации стратегических приоритетов в правоохранительной сфере западных стран . . . . .	139
ЗАКЛЮЧЕНИЕ . . . . .	147
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ . . . . .	149
СЛОВАРЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕРМИНОВ (ГЛОССАРИЙ) . . . . .	156

Учебное издание

**Андреев** Николай Андреевич  
**Коробов** Виктор Борисович

**Стратегическое управление в правоохранительной сфере**

*Учебник*

Часть 2

Редактор *А. А. Королькова*  
Компьютерная верстка *Е. А. Корелкиной*  
Оформление *Е. А. Корелкиной*

Подписано в печать 04.12.2014. Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Усл. печ. л. 10,23. Уч-изд. л. 10,91. Тираж 80 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано в группе оперативной полиграфии РИО  
Академии управления МВД России, Москва