

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**Н.А. Андреев, В.Б. Коробов**

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ  
В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

*Учебник*

Часть 1

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 1. М.: Академия управления МВД России, 2014. – 240 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.

## ВВЕДЕНИЕ

С учетом сложных социально-экономических, политических, духовно-идеологических и международных проблем, поставленных сегодня перед Российской Федерацией, все более актуальным становится создание в стране единой системы стратегического управления.

Задача воссоздания механизма стратегического управления в масштабах страны была сформулирована Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в одном из посланий Федеральному Собранию Российской Федерации, где он подчеркнул необходимость «ухода от латания дыр и решения сиюминутных вопросов к постановке задач и планированию работы на длительную перспективу»<sup>1</sup>.

В России в определенной степени удовлетворены потребности и общественно-политические ожидания в выработке стратегии развития страны. Так, важным шагом в этом направлении стало принятие Указа Президента Российской Федерации «Об Основах стратегического планирования в Российской Федерации» от 12 мая 2009 года № 536. Целью стратегического планирования названа разработка институциональных, организационных и иных мер по обеспечению конституционных прав и свобод, высокого качества и уровня жизни российских граждан, по достижению устойчивого развития Российской Федерации и укреплению обороны и безопасности государства за счет рационального использования национальных ресурсов и потенциала гражданского общества России.

Методологический характер в системе обеспечения национальной безопасности имеет Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, утвердивший Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, которая, безусловно, обладает политико-мобилизующей функцией. Для такой стратегии и потребовалось сформулировать определенную концепцию, в которой отражаются ее основные идеи, призванные воздействовать и на массовое, и на элитарное сознание.

При разработке и реализации данного документа была определена цель – образ нашей страны через 15–20 лет, получены ответы на простые вопросы, связанные с оптимизацией и увязкой ресурсного обеспечения стратегии на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, гармонизацией развития экономической, социальной, политической и духовно-идеологической сфер общественной жизни, сбалансированностью государственных, общественных и частных, отраслевых и корпоративных интересов, формированием ряда новых комплексных долгосрочных планов и программ территориального развития.

<sup>1</sup> Ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 11 мая 2006 г. URL: <http://www.rg.ru/2006/05/11/poslanie-dok.html> (дата обращения: 21.03.2014).

Значительным шагом в указанном плане стало утверждение 20 ноября 2013 г. Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации. В Концепции значительное внимание уделено уровню террористической угрозы; экстремистской деятельности националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленных на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации; преступлениям среди беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства и т. д. Исходя из этого были сформулированы цели, задачи и принципы обеспечения общественной безопасности.

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

Таким образом, мы можем утверждать о создании единой системы стратегического управления, которая предусматривает формирование основных направлений устойчивого развития Российской Федерации, а также разработку и периодическую корректировку комплекса мероприятий по реализации национальных приоритетов. Стратегическое управление, по сути, призвано обеспечить комплексность и взаимосвязанность преобразований в экономической, внутривластной, социальной, международной, духовной, информационной, военной, экологической, правоохранительной и иных сферах.

Если руководство страны действительно хочет повысить эффективность использования государственных средств, то, исходя из высших целей национального развития, оно должно добиваться высокого качества, высоких стандартов стратегического управления, привлекая к решению этой задачи экономистов, социологов, юристов, психологов. Необходимо стремиться построить такую систему, чтобы все запланированное четко контролировалось и реализовывалось. Поэтому нужно формировать и четкую систему индикаторов. Это задача не только сугубо технократическая или экспертная. Сами изменения, происходящие в общественной жизни страны, ее укладе вызывают необходимость перемен в нас самих, овладения новыми знаниями, приобретения профессиональных умений и навыков. В политическом сегменте социаль-

ного управления – это постижение науки и искусства стратегического управления в правоохранительной сфере.

Стратегическое управление – это, прежде всего, инструмент обеспечения высокой эффективности государственного управления, позволяющий повышать эффективность расходования государственных средств. Поэтому уже сегодня в программные документы государства закладываются вопросы о стратегическом управлении как об источнике выработки и реализации стратегических программ. Этот подход присутствует и в практической управленческой деятельности. Отметим, что стратегическое управление – процесс крайне сложный с методологической, технической и практической точки зрения, что обусловлено, в частности, дефицитом наличных интеллектуальных ресурсов.

В то же время следует подчеркнуть, что успешное стратегическое управление и последовательные, согласованные действия по реализации избранной стратегии – явление сравнительно редкое в государственном управлении. В большинстве случаев действия управленцев подчинены необходимости решать актуальные вопросы, удовлетворяя текущие потребности. Фактически – это рефлексивное ситуационное управление, когда государственные руководители концентрируются на происходящих событиях, и, скорее, реагируют на них, чем управляют ими. По мнению экспертов, в мире лишь очень небольшая часть современных политиков-практиков обладают стратегическим мышлением, т. е. способны мыслить, обращаясь к будущему, грамотно планировать развитие ситуации.

При этом именно стратегическое мышление имеет свойство вычлнять и оценивать базовые характеристики сгруппированных факторов внешней и внутренней среды управления. К таким факторам относят основных участников правоохранительного процесса; ресурсы, которыми они располагают для реализации сформулированных целей; использование возможностей внешней и внутренней среды управления, а также применение различных тактик; силы, на которые они опираются для достижения преимуществ в доминировании над преступной средой; слабости противоборствующей стороны. Какой именно из нескольких вариантов управленческого решения в результате станет продуктом стратегической мысли, зависит от интеллектуальных качеств лидера, от его мыслительных способностей, умения выделить и связать в систему те важнейшие элементы и силы изменчивой правоохранительной ситуации, которые в действительности определяют ее структуру и динамику.

Указанные предпосылки в значительной степени предопределили необходимость введения в учебный план Академии управления МВД России специальной учебной дисциплины «Стратегическое управление в правоохранительной сфере». Следует подчеркнуть, что данная научная разработка – это закономерное продолжение развития управленческого

знания в правоохранительном сегменте жизнедеятельности общества в таком направлении, при котором оно адекватным фундаментальным образом реагирует на происходящие в общественной жизни существенные преобразования.

Курс продолжает теоретические и методологические традиции изучения отечественного и зарубежного опыта теории и практики правоохранительной стратегии, заложенные в теорию социального управления обществом в прошлом веке российскими учеными В.Г. Афанасьевым, Д.М. Гвишиани, В.М. Глушковым, Т.И. Заславской, Ю.А. Здравомысловым, А.Г. Левадой, А.С. Петровым, В.А. Ядовым и другими.

Академическая школа стратегического управления в правоохранительной сфере развивалась параллельно с теорией социального управления и стратегического планирования в социально-экономической сфере. Проблемы стратегического управления в правоохранительной сфере нашли отражение в трудах Г.А. Аванесова, М.М. Бабаева, С.В. Бородина, К.И. Варламова, С.Е. Вицина, К.Е. Игошева, И.И. Карпеца, Л.М. Колодкина, В.Н. Кудрявцева, А.Ф. Майдыкова, Г.М. Миньковского и других.

Теория стратегического управления в правоохранительной сфере, в первую очередь, базируется на самостоятельной отрасли науки – социологии управления. Последняя призвана развивать социологическую теорию управления, разрабатывать методологию и методику исследования, адекватные проблемам стратегического управления, социально-экономическому развитию общества.

С научной точки зрения теория что-то должна наверстать в управленческой деятельности, упущенное в перестроечный период и на этапе постсоветского существования российского государства, в чем-то использовать свой исторический опыт и научные разработки. Ключевым понятием общей теории социологии управления является «социальное управление», под которым понимается управление обществом и в обществе.

Частная концепция оперирует понятиями «правоохранительная стратегия», «стратегическое управление в правоохранительной сфере» как подсистеме социального управления, «стратегическое планирование», «социальные сферы», «социальная безопасность», «угрозы социальной безопасности» и т. д.

**Главной задачей теории** является установление и изучение существенных свойств стратегического управления в изучаемой сфере, выявление общих и специальных принципов, закономерностей функционирования и развития системы стратегического управления по обеспечению социальной безопасности и на этой основе – вооружение практики научно обоснованными рекомендациями.

Однако задачи теории заключаются не только в этом. Они значительно шире и состоят в том, чтобы создать **теоретико-методологиче-**

**ский инструментарий** для исследования стратегического управления в правоохранительной сфере как одной из проблем развивающегося общества и получить **обоснованные знания** о тех принципах, на которых строится социальное управление как предметная деятельность правоохранительных субъектов, механизмах, с помощью которых оно реально осуществляется и обеспечивает безопасность общества в настоящем и будущем. Этим теория помогает создавать необходимые условия для совершенствования правоохранительной стратегии и дает дополнительный импульс интеллектуальному движению в нужном направлении.

Поэтому возникает настоятельная необходимость серьезного обсуждения и формирования такого эффективного инструмента, как стратегическое управление в правоохранительной сфере по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства в экономической, политической, социально-бытовой и культурно-духовной сегментах жизнедеятельности человека.

Новые условия развития российского общества, переход от жесткой централизации к демократическим принципам управления, а также интернационализация экономики, развитие технологий, основанных на новых знаниях, информатизация жизненного пространства людей, процессы глобализации в жизни государств и другие реалии возвращают страну к социальному управлению общественными процессами. Практика доказала высокую эффективность, а зачастую и настоятельную необходимость применения стратегического планирования в государственном управлении. Особенно актуальным становится использование методов стратегического управления в тех жизненно важных сферах, где нестандартные подходы и решения требуются в первую очередь.

Это в полной мере относится к правоохранительной сфере, где позиции стратегического управления должны укрепляться. Характеризуя стратегическое управление в правоохранительной сфере не только как теорию и практику, но и как искусство управления правоохранительного субъекта, следует подчеркнуть, что оно не всегда опирается на экспериментальные и дедуктивные методы. Важное место занимает **интуиция** как метод и как озарение – результат напряженной работы мысли ученого, базирующейся на эмпирическом и теоретическом знании, выводе из практики. Особенно велика роль интуиции и предвидения при выборе варианта и принятии решения.

На практике правоохранительные субъекты находятся в постоянном контакте с изменяющейся внешней и внутренней средой, и поэтому вынуждены принимать решения по локализации или устранению различного рода рисков, вызовов и угроз социальной безопасности в условиях повышенной неопределенности (энтропии) с учетом развивающихся негативных тенденций в социальных явлениях и процессах, основанных

на собственном опыте и интуиции. Творческий подход к поиску нестандартного оптимального решения придает правоохранительной стратегии свойства искусства.

К сожалению не каждый руководитель может овладеть искусством управления, особенно при реализации его стратегической составляющей. Однако знать основы этого искусства, пытаться использовать его методологию сегодня становится обязанностью каждого руководителя, занятого в правоохранительной сфере.

Утверждение стратегического управления и стратегического планирования в общественном развитии предполагает безусловное систематическое обучение и повышение квалификации, глубоко продуманный отбор персонала, особенно руководящих кадров.

Для правоохранительной сферы проблемы выбора и внедрения современных технологий управления, качества профессиональной подготовки руководителей, формирования и развития у них стратегического мышления являются не менее актуальными. И вопрос не в том, как обучить некоторое количество управленцев для системы МВД России, а в том, как создать условия для развития теории стратегического управления и подготовки корпуса высокопрофессиональных преподавателей, способных обучать управленцев новой генерации.

По современным представлениям науке управления, развивающейся в нынешнем столетии, суждено базироваться на открытых учеными фундаментальных законах управления, и существовать на стыке взаимопроницающих и взаимодействующих учебных дисциплин, которые составляют в Академии управления МВД России основу подготовки управленческих кадров.

Также в научной литературе бытует мнение, что путь к повышению эффективности отечественного управления лежит через трансформацию западных идей и обучение по американским учебникам. Такой подход может быть использован до тех пор, пока не появятся собственные разработки, и построение стратегии перестанет быть проблемой только отдельных руководителей или организаций.

Значительную роль в компенсации пробелов в указанной области играет учебная дисциплина «Стратегическое управление в правоохранительной сфере». Она представляет собой систему определенных теоретических сведений о стратегическом управлении как разновидности социального управления, особенностях государственного стратегического управления и его реализации в правоохранительной сфере, построенную в соответствии с конкретными тематическим планом и учебной программой, и предназначенную для подготовки руководителей органов внутренних дел различных уровней управления.

Структура стратегического управления в правоохранительной сфере как учебная дисциплина предполагает выделение нескольких взаимос-



взаимных разделов: вводного раздела, раздела, посвященного процессу стратегического управления и специального раздела.

В рамках вводного раздела дается общая характеристика теории и методологии стратегического управления в правоохранительной сфере. Учитывая тот факт, что в качестве предмета теории стратегического управления выступают закономерности и тенденции возникновения самой потребности в стратегическом управлении в целом и в правоохранительной сфере в частности, в данном разделе уделяется внимание изучению предпосылок возникновения стратегического управления и рассматриваются основные теории и взгляды в данной области научного знания.

Во втором разделе исследуются основные функции стратегического управления – стратегический анализ, прогноз, целеполагание, программирование, проектирование, контроль, оценка и т. д., значительное внимание уделяется вопросу структурного обеспечения реализации функций стратегического управления в правоохранительной сфере.

В рамках третьего раздела изучаются специальные вопросы стратегического управления в правоохранительной сфере, связанные с его ресурсным обеспечением, выработкой правоохранительных стратегий на различных уровнях организации системы МВД России, а также анализом международного опыта стратегического управления.

Представленный учебник в целом соответствует логике учебной дисциплины. Он разделен на две части. Первую часть учебника открывает первая глава, в которой рассматриваются вопросы определения стратегического управления как научного направления и предметной деятельности, формулируются предмет, задачи и система курса «Стратегическое управление в правоохранительной сфере», само направление рассматривается как частнонаучная концепция, а также осуществляется ее сравнение со смежными научными дисциплинами.

Во второй главе раскрываются основные методологические подходы к стратегическому направлению в правоохранительной сфере, дается системная характеристика стратегического управления в данной сфере, показываются основные условия стратегического управления, исследуется организационный компонент системы стратегического управления, показываются особенности стратегического анализа, рассматривается целеполагание в правоохранительной сфере, актуальность формулирования миссии правоохранительных объектов, акцентируется внимание на прогнозировании как методе стратегического управления, формулируются направления активизации факторов развития, их оптимального комбинирования, показываются особенности планирования и программирования в системе стратегического управления в правоохранительной сфере.

Основным лейтмотивом учебника является идея о том, что сегодня речь идет о формировании отечественной системы управления в чрезвычай-

чайно важном и сложном социальном секторе, обеспечивающем безопасность личности, общества, государства и имеющем значение для бизнеса, государственных предприятий и учреждений, городов и регионов, страны в целом.

Исходя из этого положения, профессиональная подготовка управленческих кадров для правоохранительной системы может рассматриваться в качестве самостоятельной стратегии преобразования, инновации в стратегическом управлении правоохранительными субъектами.

Решая поставленные задачи, правоохранительная система сможет реализовать фундаментальную потребность общества в обеспечении социальной безопасности во всех сферах его жизнедеятельности и вернуть утраченное в период перестройки и реформ доверие граждан к системе.

Чтобы достичь эффективности правоохранительной стратегии необходимо знать теоретические основы данной дисциплины, накопить теоретический опыт, уметь творчески использовать теорию и практику. Другими словами, овладеть искусством стратегического управления.

Учебник в первую очередь рассчитан на слушателей факультета подготовки руководителей территориальных органов МВД России Академии управления МВД России, обучающихся в рамках магистерской подготовки по специальности «Менеджмент» направления «Государственное и муниципальное управление». В учебном плане магистерской подготовки в качестве обязательных дисциплин значатся «Стратегическое управление в правоохранительной сфере» и «Стратегический анализ в правоохранительной сфере». Вместе с тем такой учебник может быть использован слушателями факультета переподготовки руководителей МВД России, зачисленных в федеральный кадровый резерв, а также адъюнктами и докторантами, осуществляющими подготовку диссертационных работ по организационно-управленческой проблематике.

Каждая глава учебника снабжена контрольными вопросами для самопроверки знаний читателей.

Кроме того, в конце учебника приводится обязательный и дополнительный список литературы по проблемам стратегического управления.

Также в конце учебника размещен глоссарий (словарь специальных терминов), который призван способствовать более глубокому усвоению стратегической проблематики в правоохранительной сфере.

# **Глава 1. ПРЕДМЕТНОЕ СОДЕРЖАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

## **1.1. Стратегическое управление как научное направление и предметная деятельность**

В теоретическом курсе стратегическое управление в правоохранительной сфере рассматривается и как научная дисциплина, и как практическая (предметная) деятельность. В процессе становления частной теории и в практике теоретического управления правоохранительной сферой необходимо принимать во внимание важнейшие тенденции развития как страны, так и всего мирового сообщества.

Среди важнейших закономерностей особое место занимает разработка теоретических основ социального управления, частью которого является стратегическое управление в правоохранительной сфере.

В качестве базовых положений построения системы стратегического управления можно выделить следующие пункты:

- формирование государственной стратегии единой для всей правоохранительной системы;
- разработка и реализация гибкой стратегии развития борьбы с преступностью, рассчитанной на длительную перспективу;
- использование единых принципов и технологий управления для социальных субъектов, входящих в систему стратегического управления правоохранительной сферой;
- ориентация системы на обеспечение социальной безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств как в целом по стране, так и в отдельно взятом регионе;
- изменение стиля работы всех правоохранительных субъектов системы и персонала в целях повышения их личной ответственности и инициативности в деле борьбы с преступностью;
- внедрение такой системы оплаты труда, которая окажет стимулирующее воздействие, что выразится в развитии нестандартных подходов к решению задач и ответственном отношении к правоохранительной деятельности.

Возникновение идеи теоретического осмысления стратегического управления в правоохранительной сфере на современном этапе обусловлено некоторыми обстоятельствами, а именно:

- высокой криминализацией общественных отношений;
- возрастающей сложностью управленческих задач и разрешением острых социальных конфликтов;

- выработкой мер по стабилизации социально-экономической и общественно-политической ситуации в стране и регионах;
- сжатостью сроков реагирования на изменения;
- высокой степенью неопределенности и нелинейным характером течения событий в обществе.

Эти обстоятельства, а также необходимость повышения уровня социальной безопасности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности населения страны требуют адекватного моделирования альтернативных вариантов обслуживания рассматриваемых сфер и нахождения единственного правильного решения в каждой уникальной ситуации в процессе борьбы с правонарушениями и преступностью.

В реальной жизни правоохранительные субъекты на основе меняющихся тенденций призваны управлять будущим состоянием социальных явлений, процессов, минимизировать и устранять различного рода и характера вызовы и угрозы правопорядку и общественной безопасности. При этом в процессе подготовки стратегических управленческих решений возникает необходимость применения адекватного методологического аппарата и соответствующих информационных технологий, базирующихся на инструментальных средствах обработки информации, новейших математических методах и моделях.

В обществе возрастает потребность в объективной, достоверной и своевременной информации о состоянии дел в правоохранительной сфере как в целом по стране, так и в регионах или отдельных городах.

Сегодня государство, к сожалению, не располагает совершенными методами получения от правоохранительных структур (заинтересованных подчас лишь в положительной оценке своей деятельности со стороны вышестоящих должностных лиц) максимально достоверной информации о состоянии и уровне преступности, полноте раскрытия преступлений и результативности своей деятельности. В силу этого в правоохранительной области, как ни в какой другой социальной, присутствует острая потребность управляющих структур обладать правом и возможностью получать необходимую информацию из разнообразных источников для ее глубокого изучения и оценки аналитическими подразделениями и подготовки соответствующих рекомендаций.

Еще одной важной проблемой остается налаживание информационного взаимодействия между правоохранительными субъектами. Во многих случаях даже знание о наличии соответствующей информации не гарантирует ее получения. Эта ситуация обусловлена «недорегламентированными» отношениями между правоохранительными субъектами, которые очень часто не заинтересованы в предоставлении друг другу информации, находящейся в их распоряжении или являющейся продуктом их собственной деятельности, потому что не могут в полной мере нести ответственность за ее дальнейшее использование.

Следовательно, деятельность по обеспечению социальной безопасности личности, общества и государства в экономической, политической, социальной и духовной сферах, а также анализ, учет и контроль правоохранительной деятельности субъектов осуществляются в условиях известной неопределенности и дефицита информации. Во многом это порождает дублирование функций процессов стратегического управления, несогласованность действий, нехватку многоплановой и корректной информации о процессах появления угроз, влияющих на уровень безопасности. Каждый отдельный правоохранительный субъект видит лишь часть картины, лишь свой фрагмент деятельности по обеспечению защиты граждан, общества и государства от преступных посягательств.

Информатизация правоохранительных структур происходит в рамках соответствующих федеральных и отраслевых программ и, фактически, ограничена созданием ведомственных информационных систем, к тому же весьма не равномерно развивающихся. Вследствие этого рождаются такие явления, как недостаточная координация деятельности субъектов, распыление бюджетных средств.

Поэтому лишь широкое поле многоуровневой и разносторонней, прямой и косвенной информации о состоянии преступности, факторах, ей способствующих, негативных и позитивных тенденциях в ее развитии, эффективности предпринимаемых правоохранительными субъектами мер может стать гарантией получения объективного представления о надежности социальной безопасности жизнедеятельности населения и принятия эффективных управленческих решений; превращения калейдоскопа отрывочных представлений о явлениях и процессах, связанных в различной степени с состоянием преступности и мерами воздействия на нее, в целостную картину правоохранительной сферы, рассматриваемую как единую систему, включающую законодательную, правоприменительную, уголовно-исполнительную подсистемы, обеспечивающие социальную безопасность личности, общества, государства от преступных посягательств.

Стратегическое управление правоохранительной сферой в качестве научной категории исследуется как один из видов (подсистемы) социального управления, органически входящего в виде составной части в предметную область, в первую очередь, социологии управления, изучающей законы и закономерности управления социальными структурами, социальными институтами и процессами, крупными сообществами и большими группами людей, включенными в сферу правоохранительных отношений.

Идеи социального управления и его стратегической составляющей зарождались и развивались в рамках социальной философии и производственной экономики. Анализ современной литературы свидетельствует, что последнее десятилетие стратегическое управление

развивалось в основном на базе западного опыта производственного менеджмента, копировалось и зачастую бездумно переносилось на отечественную почву – в экономику и даже государственную службу, что, конечно же, никого не устраивало.

В российской науке стратегическое управление как частная теория получило интеллектуальный импульс не только в экономической области, но стало объектом пристального внимания социологии и ее отрасли – социологии управления.

В задачу социологии управления входит изучение управленческих отношений общества, существовавших в разные исторические эпохи. Так как управленческая сфера включает не весь спектр социальных отношений, исключая и правовые, и финансовые, и социально-педагогические их виды, предмет данной научной дисциплины ограничивается лишь социальным аспектом управленческих отношений, т. е. отношениями иерархии и координации в социальной структуре общества.

В течение второй половины прошлого века происходило постепенное становление теории стратегического управления как нового направления в науке и практике на базе следующих научных разработок:

- классиков марксизма (методологические принципы концепции социального управления);
- А. Файоля, М. Вебера (теория научной организации труда и социология управления);
- И. Пленге и Т. Катарбиньского (теория социальных явлений);
- А. Богданова и Л. Берталанфи (общая теория систем);
- Н. Винера и Н. Моисеева (наука кибернетика);
- А. Чандлера, И. Ансоффа (концепция стратегического моделирования и планирования);
- П. Друкера (современная философия менеджмента);
- Г. Саймона (теория управленческих решений);
- Т. Питерса и Р. Уотермана (теория формирования стратегии как коллективного процесса);
- В.Г. Афанасьева и А.А. Зворыкина (научное управление обществом) и т. д.

Вместе с тем некоторые из современных зарубежных практиков стратегического управления (например, Ральф Е. Стейер и Джеймс А. Беласко), признавая безусловный вклад предшественников в теорию управления, отмечают, что самой большой помехой развитию и внедрению в практику новых идей были старые парадигмы управления (в частности, «классическая школа» и 14 принципов А. Файоля). Они долгое время «держались» за них, но затем в корне пересмотрели основные принципы разработанной ими теории и научились мыслить по-новому.

Теоретики и практики стратегического управления сформулировали новые подходы. И сегодня в стратегии руководствуются тремя главными

принципами: 1) мыслить перспективно (стратегически), постоянно ориентируясь на результат; 2) создавать систему с участием людей, понимающих поставленную генеральную цель и готовых ее реализовать; 3) не отставать от перемен, вовремя определять цели, систематически совершенствовать свои знания опережающими темпами по отношению к действительности.

Другими словами, в управлении главными составляющими они видят стратегию, улучшение технологии принятия решений и их выполнение по схеме: цель – средства – результат<sup>2</sup>.

Проблемой стратегического управления является его становление и развитие в качестве самостоятельного практического направления в правоохранительной сфере, а также построение теоретической концепции в рамках научной отрасли социологии управления.

В настоящее время существует лишь «рабочая модель», вокруг которой возможно построить теоретическую конструкцию.

Как предметная сфера человеческой деятельности, стратегическое управление в правоохранительной сфере представляет собой подсистему социального управления, призванную обеспечить социальную безопасность личности, общества, государства в экономической, политической, социально-бытовой и культурно-духовной сферах жизнедеятельности.

Необходимость разработки теоретических основ вызывается процессами, происходящими в России, что влечет возникновение трудностей налаживания эффективной правоохранительной организации, призванной обеспечить социальную безопасность общества от преступных посягательств.

Следует отметить, что, помимо цивилизационной функции, стратегическое управление как социальный институт выполняет аксиологическую (ценностную), инструментальную (преобразовательную), социально-проектную (моделирующую будущие процессы и отношения), когнитивную (познавательную) и методологическую (объяснительную)<sup>3</sup> функции.

В теоретической модели правоохранительной стратегии особое место занимает общесоциологическое толкование терминов «управление», «менеджмент», «социальная организация» и «социальный порядок», «теория управления», разграничение понятий «социология управления» и «социальное управление».

Для понимания сущности стратегического управления непреходящее значение имеет само понятие «управление».

На общетеоретическом уровне управление в качестве составной части термина «стратегическое управление» рассматривается не как всеохватывающий атрибут мироздания (например, это материя или энергия), а как новый уровень организации человеческой природы. Фак-

<sup>2</sup> Современное управление: энциклопедический справочник Американской ассоциации управления. В 2-х т. М., 1997. Т. 1. С. 14.

<sup>3</sup> Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000. С. 88–89.

тор человеческого сознания отличает управление от процесса регуляции и самоорганизации в природе благодаря его уникальной способности проектировать будущее<sup>4</sup>.

В этой связи К. Поппер, рассуждая об управлении социальными процессами, отмечает: «...нас принуждают не удары сзади, а притягательность, соблазнительность будущего и его конкурирующие возможности, они заманивают нас. Именно это держит и жизнь, и мир в состоянии разворачивания»<sup>5</sup>.

Если социальная организация относится к явлениям, характеризующим социальный порядок, то социальное управление относится к социальным процессам, поддержанию и изменению социального порядка. Другими словами, управление представляет собой процесс последовательного изменения состояний в структуре совокупности людей, в их отношениях и взаимодействиях, и эти изменения имеют некий стержень, на который нанизаны «сцепляющиеся» друг с другом явления<sup>6</sup>.

В данном контексте безопасность общества от преступных посягательств представляет собой социальный порядок, характеризующийся не только состоянием, но и процессом, в ходе которого происходит разрешение социальных противоречий и проблем.

В научной литературе сложилась точка зрения, согласно которой и «социальная организация» и «социальное управление» рассматриваются как взаимосвязанные, но устойчиво различные сущности.

Социальная организация (правоохранительная система) представляет собой особую подсистему средств регуляции человеческого поведения, коллективный субъект целедостижения, процесс и логику которого определяет социальное управление, т. е. *стратегическое управление* (курсив наш – авт.)<sup>7</sup>.

Изменение социального порядка может осуществляться путем социально-структурных изменений, происходящих стихийно, например, вследствие дисбаланса социальных сил, поражения значительного сегмента социального поля преступностью либо в результате инверсионного изменения массовой психологии (смыслов, идеалов, взглядов, мнений), а также путем политико-управленческих действий, т. е. с помощью социального управления общественными отношениями или процессами.

Разделение в обществе законодательной, исполнительной и судебной власти стало основным историческим моментом выделения управления в социальный институт. Одной из функций государства как дееспособного социального института является удержание социального

<sup>4</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 705.

<sup>5</sup> Popper K. World of Propensities. Bristol, 1990. P. 20–21.

<sup>6</sup> Щепаньский Я. Элементарные понятия социологии. Раздел «Социальная организация». Новосибирск, 1967. С. 118–121.

<sup>7</sup> Абрамова Н. Т. Целостность и управление. М., 1974. С. 98–99.



порядка и обеспечение безопасности в интересах общества. Функция государственного управления состоит не только в решении вопросов их сохранения, но и развития, преобразования в связи с необходимостью обеспечения продуктивности социальных форм и институтов. В динамике государство выполняет консервативную, или охранительную функцию, так как старается удержать свои позиции неопределенно долго, а управление стремится к трансформации механизмов и структур, чтобы быть подходящим вновь возникающим в обществе условиям и задачам.

Вся серия действий, направленных на побуждение людей к достижению общих целей и поддержанию устойчивых организационных отношений между ними и есть система отношений управления. Социальное ядро (доминирующая социальная группа) в больших целевых группах, таких как государство, армия, полиция, церковь, деловая организация или политическая партия, создает для выполнения своих управленческих функций формальную организацию, нанимает аппарат служащих и обеспечивает неформальную идентификацию со своими целями и ценностями остальных участников коллективного социального действия. Например, субъектами системы стратегического управления в правоохранительной сфере являются правоохранительные органы и судебная система, создаваемые государством для обеспечения социальной безопасности (достижения определенного социального порядка). Система же стратегического управления, которая призвана созидать определенный социальный порядок и обеспечивать социальную безопасность, представляет собой совокупность связанных между собой элементов, а именно:

- действующий субъект (индивид, организация);
- объект воздействия, в частности, индивид, группа индивидов, отношения, на которые воздействует субъект;
- средства или орудия действия;
- метод действия или способ использования средств;
- реакция объекта (индивида) или результат, которыми являются организованные коллективные действия по обеспечению мира и безопасности в обществе, т. е. «установление социального порядка».

Такое сложное по своему содержанию явление можно представить как управление.

В научной литературе все многообразие подходов к социальному управлению укладывается в два основных направления.

Первое направление, представителями которого являются В. Г. Афанасьев, А. А. Зворыкин, С. Т. Гурьянов и другие исследователи, трактует социальное управление по аналогии с кибернетикой и общей теорией управления. В данных рамках управление рассматривается как междисциплинарная отрасль, сформировавшаяся на стыке естественных и гуманитарных наук и представляющая собой управление всеми сферами общественной жизни – экономической, политической, социаль-

но-бытовой и культурно-духовной. Методологической основой данного направления служат принципы кибернетики, математики, теории систем, структурно-функционального подхода и структурного анализа.

Второе направление, взгляды на которое разделяют А.И. Кравченко, И.О. Тюрина, В.И. Франчук и другие ученые, приравнивает социальное управление к общесоциологической теории, занимающейся макросоциальными и социальными (межведомственными) закономерностями развития общественных процессов. В этом контексте управление рассматривается как внутридисциплинарная отрасль социологии, и в качестве социологического знания выступает сознательным, планомерным научным регулированием общественных отношений, социальных процессов и явлений.

Вместе с тем в современной трактовке социальное управление совершенно необоснованно сводится только к управлению организацией или социальными процессами на предприятии, – так считают П.В. Шеметов, С.В. Петухова. Однако такая трактовка может привести к методологической ошибке, так как сведение социального управления лишь к управлению организацией (в узком значении этого слова) исключает институциональный уровень, свойственный обществу и отсутствующий в малых коллективах и группах, выступающий основным субъектом и механизмом социального управления в любом обществе.

Стратегическое управление в правоохранительной сфере в качестве составляющей процесса социального управления занимает свое особое место в механизме использования объективных законов развития общества, обеспечивая безопасность личности и государства. Поэтому принципиально важным моментом для раскрытия сущностной характеристики стратегического управления в правоохранительной сфере является разграничение понятий «научное управление», «социология управления» и «социальное управление».

В социологии управления, частью которой является вышеназванная теория, до сих пор не сформировалось единого мнения о ее предмете. Во многом этому мешает ориентация не на социальное управление, а на управление рыночными отношениями.

Некоторые авторы рассматривают понятия «научное управление», «социальное управление», «социология управления» как синонимы. Полагаем, что в нашем случае целесообразно согласиться с мнением А.В. Тихонова и дифференцировать данные термины по этимологическому признаку.

Слово «социология» происходит от лат. «*socialis*» – общество и «*logos*» – наука (слово). Социология управления является самостоятельной отраслевой научной дисциплиной, в рамках которой управление рассматривается как социальный феномен, требующий научного описания, объяснения, понимания и совершенствования. Социальное управление (научное управление обществом) и есть обозначение этого феномена. Термин «социальный» подчеркивает, что данный вид отличается

от управления в природных и технических системах, а также от кибернетической трактовки управления. Социальное управление может располагать широчайшим эмпирическим материалом и быть объектом изучения различных наук, но не может представлять собой самодостаточную систему знаний. Относясь к практической деятельности, оно располагает в основном эмпирическими знаниями, требующими на определенном этапе теоретического осмысления и методологического подхода<sup>8</sup>.

Стратегическое управление в правоохранительной сфере относится к практике управления социальными отношениями, процессами, явлениями и выступает подсистемой социального управления. Если предметом совместной деятельности людей является материальный, идеальный или материально-идеальный объект, его изменение в соответствии с желаемым результатом, то объектом управления являются социальные отношения между людьми в этом процессе. Социальное управление, подчеркивает И.К. Ларионов, есть «управление социосистемами всех уровней и социальной составляющей всех видов социо-технических систем»<sup>9</sup>.

Управление и менеджмент – близкие понятия. В переводе с английского языка слово «менеджмент» означает управление.

Вместе с тем эти культурные явления различаются. Наука о менеджменте зародилась в США в качестве инструмента коммерческого управления в рыночном обществе. Как практическая деятельность, она представляет собой систему гибкого, предприимчивого, экономического управления, способного своевременно перестраиваться, чутко реагировать на конъюнктуру рынка и условия конкурентной борьбы<sup>10</sup>. Менеджмент представляет собой управление организациями, объектами, ориентированными на рынок. В таком понимании менеджмент соотносится с маркетингом, так как многие экономисты определяют маркетинг как комплексное управление всеми видами деятельности компании (в т. ч. производством и сбытом), ориентированной на рынок<sup>11</sup>. Когда же

<sup>8</sup> Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. С. 119.

<sup>9</sup> Ларионов И.К. Стратегия социального управления: учебник. М., 2007. С. 10.

<sup>10</sup> Социальный менеджмент / под ред. Д.В. Валового. М., 2000. С. 372.

<sup>11</sup> См.: Акмаева Р.И. Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Астрахань, 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., 2009; Бгашев М.В. Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Саратов, 2012; Бутко Г.П., Бессонов А.Б. Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Екатеринбург, 2012; Верховская О.Р., Савичев О.П. Стратегический менеджмент: учеб. пособ. СПб., 2009; Ветрова Е.Н. Стратегический и инновационный менеджмент: практикум. СПб., 2010; Ветрова Е.Н., Погодина В.В. Стратегическое планирование инновационного развития: практикум / под ред. д-ра экон. наук, проф. А.Е. Карлика. СПб., 2012; Грант Р. Современный стратегический анализ. СПб., 2009; Корчагин А.П., Соловьев В.В. Стратегическое планирование: учеб. пособ. М., 2011; Кузнецова О.П., Гадалин С.И. Стратегическое управление: конспект лекций. Омск, 2008; Петухов О.Н. Стратегическое планирование: учеб. пособ. Томск, 2011; Хубулава Н.М. Стратегическое планирование и прогнозирование: учеб.-прак. пособ. для студентов всех специальностей и всех форм обучения М., 2009.

западные специалисты рассуждают о государственной системе управления, то они используют термин «администрирование». В этой связи в отечественной литературе определилась позиция, согласно которой управление соотносится с менеджментом и администрированием и как целое и как часть. Универсальные же законы, действующие в управлении, конкретизируются в этих двух подвидах. Другими словами, универсальные законы действуют не только в экономической, политической, социальной и духовной сферах, но и находят свое отражение в производственной сфере, где основным фигурантом выступает предприятие или фирма (организация в узком значении этого слова – *авт.*).

Кроме того, фундаментальные категории социологии управления, в частности, понятия власти, нагляднее можно себе представить на примере политической, чем производственной организации. Следовательно, социология управления и социология менеджмента имеет несомненные различия.

Социология менеджмента описывает стратегию и тактику руководства компаниями в рыночном сегменте общества. Социология управления изучает универсальные законы, действующие не только на производстве, но и в сфере распределения, потребления, политики, культуры и т. д. В силу этих особенностей социальное управление осуществляется руководителями высокого уровня и реализуется преимущественно как общее, стратегическое целеполагание общественного развития, а также руководство по реализации поставленных целей большими группами людей и социальными институтами.

Следует подчеркнуть, что предназначение теории стратегического управления в правоохранительной сфере состоит в осмыслении и развитии содержания и технологии целенаправленной функции общества по достижению стратегических целей в борьбе с правонарушениями и преступностью, обеспечении правопорядка в различных сферах жизнедеятельности человека, способствовании устойчивому социально-экономическому развитию страны и социальной безопасности.

Теоретические основы призваны раскрыть общеметодологические подходы к формулированию миссии правоохранительных субъектов, построению стратегических целей, планов и программ, прогнозов, критериев и оценочных показателей деятельности социальных субъектов, формирующих и реализующих стратегию обеспечения социальной безопасности. Не последнее место в теории и практике стратегического управления правоохранительной сферой занимают проблемы условий формирования стратегического мышления личности руководителя (лидера). Эти условия представляют форму активного отражения объективной реальности, характеризуют уровень данного типа мышления и способности правоохранительного субъекта управления к целенаправленному, последовательному и обобщающему познанию существенных связей и отношений, вну-

тренних и внешних факторов и явлений, обуславливающих проявление тех или иных тенденций в состоянии социальной безопасности, а также степень соответствия ей правоохранительной системы.

Уровень развитости стратегического мышления субъекта управления во многом зависит от природных качеств руководителя и получаемых им знаний в процессе профессионального обучения.

Социальная организация, к которой относится правоохранительная система, осуществляя свою деятельность по обеспечению социальной безопасности, объективно ориентируется на достижение долговременных целей, основывающихся на правоохранительной стратегии.

На практике стратегия расширяет возможности правоохранительной системы, так как позволяет оптимизировать процессы будущей безопасности общества через прошлое и настоящее. При профессионально выбранной стратегии обеспечения безопасности можно предотвращать негативные тенденции, зарождающиеся в отношениях, явлениях и процессах, и вызывающие риски или угрозы безопасности, преобразовывать случайное их течение в системное или действительное.

## **1.2. Предмет и задачи курса «Стратегическое управление в правоохранительной сфере»**

Теория стратегического управления в правоохранительной сфере является частной концепцией науки социологии управления, и, следовательно, предмет последней формируется на основе социологической интерпретации управления и методологии предмета социологии.

По мнению П. Штомпки, социология определяется как наука о людях, взаимодействующих в «межличностном пространстве»<sup>12</sup>, и, согласно определению Н.И. Лапина, изучающего социальную деятельность человека, социальные отношения и процессы, общности и общества как целостные системы, их функции и структуры опираются на социальные факты и эмпирические данные, получаемые с помощью социологического инструментария и других методов познания<sup>13</sup>.

Исследуя искусственно создаваемые механизмы регуляции совместной деятельности, социология рассматривает управление в качестве механизма установления линейных и нелинейных причинно-следственных связей, представляющих собой социокультурный комплекс организации и самоорганизации, опирающийся на формальные правила и неформальные нормы<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Штомка П. Социология социальных изменений / пер. с англ., под ред. В.А. Ядова. М., 1996.

<sup>13</sup> Лапин Н.И. Общая социология. М., 2006. С. 19.

<sup>14</sup> Тукумцев Б.Г. Предмет и статус социологии управления: тезисы докладов на II-м Всероссийском социологическом конгрессе. В 2-х т. М., 2003. Т. 2.

Необходимо обратить внимание на присутствие в предмете социологии управления трех важных компонентов. Во-первых, речь идет о людях, взаимодействующих в межличностном пространстве, во-вторых, об их социальной деятельности, и, в-третьих, об искусственно создаваемом ими механизме взаимодействия (организации и самоорганизации).

Вместе с тем, как совершенно правильно отметил А.В. Тихонов, «Социология управления – это, прежде всего, социология (не кибернетика, не синергетика, и не научный менеджмент), объектом которой ... выступают «человекоразмерные системы» ... со встроенными в них социокультурными механизмами регуляции»<sup>15</sup>. Таким образом, объектом социологии управления являются наиболее общие законы и движущие силы социального управления различными социальными общностями, а объектом анализа частно-научной концепции – отношения людей, возникающие в процессе стратегического управления в правоохранительной сфере (между законодательной, правоприменительной, уголовно-исполнительной подсистемами и преступностью как системно-структурным явлением), выступающей в качестве социального системного образования.

В данном контексте в наиболее общем виде вырисовывается предмет теории стратегического управления в правоохранительной сфере. Это механизмы стратегического управления социальной безопасностью, борьбой с правонарушениями и преступностью в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной сферах жизнедеятельности общества.

Изучая эти процессы, теория стратегического управления в правоохранительной сфере создает научные предпосылки для организации коллективных действий социальных субъектов в борьбе с преступностью и по обеспечению социальной безопасности, и происходит это, согласно мнению А.В. Тихонова, за счет «обоснования и реализации стратегических целей, их социологического обеспечения»<sup>16</sup>.

Ядром социолого-управленческого изучения становятся результативность и управляемость влияния социальной деятельности правоохранительных структур и общественных институтов на характер правового и нравственного сознания и поведения людей.

В этой связи в проблемном поле стратегического управления появляются варианты правоохранительных стратегий с особым типом социального взаимодействия, обладающего устойчивыми и стабильными формами, детерминированными социальной информацией и социальной организацией.

---

<sup>15</sup> Тихонов А.В. Социология управления. М., 2010. С. 249.

<sup>16</sup> Тихонов А.В. Социология управления. М., 2010.

Учитывая, что теория призвана раскрывать сущностные свойства управления как социального института, то сферу ее интересов составляют следующие компоненты:

- научное осмысление и формулирование понятий правоохранительной стратегии и стратегического управления в правоохранительной сфере;
- разработка принципов формирования правоохранительных стратегий;
- изучение закономерностей построения, функционирования и развития системы стратегического управления по обеспечению социальной безопасности;
- проектирование развития и преобразования правоохранительных субъектов и связанных с этим процессов.

Данные процессы, в свою очередь, рассматриваются как форма сознательного использования объективных закономерностей функционирования, развития системы стратегического управления и научного объяснения процессов, явлений, связанных с негативными тенденциями в системе социальной безопасности, и понимания сложного взаимодействия не только причинных, но и функциональных, и статистических связей, а также связей состояний.

Теория призвана разрабатывать методологическую базу для стратегий обеспечения социальной безопасности и борьбы с преступностью, реализуемых в сфере производства, распределения и потребления, социально-бытовой и культурной сферах, основывающихся на системе представлений о фундаментальных целях и приоритетах общества и государства, определяющих важнейшие направления, средства и ресурсы решения стратегических задач правоохранительной сферы.

Смысл и содержание теории стратегического управления в обозначенной сфере во многом диктуется необходимостью умения осознать и формулировать стратегические цели и задачи, поставленные перед правоохранительной системой, определять пути (меры, силы, средства, ресурсы) для их решения и обеспечивать их достижения на практике. В силу этого фундаментальной для теории стратегического управления в правоохранительной сфере является проблема целеполагания, т. е. формулирования и установления миссии (предназначения системы) и стратегических целей правоохранительных субъектов. В учении о целесообразности выведен особый вид причинности, позволяющий ответить на вопрос о цели совершения того или иного процесса.

Социальная организация не может существовать без четко обозначенной цели, так как ее утрата автоматически приведет к потере управляемости. Таким образом, то, что для социальной организации выступает как момент функционирования, для стратегического управления является основополагающим условием существования. Отказ от функ-

ции целеполагания как признака социальной организации, как отмечает С. Р. Филонович, не дает возможности понять реальные процессы, происходящие в российских организациях<sup>17</sup>.

Теоретические основы предполагают изучение процесса целеполагания, разработку методов и методологии построения «дерева целей», выражающих конкретные конечные состояния, к которым стремятся правоохранительные субъекты. Конкретные характеристики правоохранительных организаций, а также параметры преступности (динамика, структура, уровень), достижение которых для системы управления желательны, и достижения, на которые направлена их деятельность – суть основы процесса целеполагания.

Формулирование стратегических целей, направленное на выполнение миссии правоохранительных органов, дает возможность видения тенденций в состоянии преступности и назначении субъектов по распознаванию в них вызовов и угроз социальной безопасности. Одновременно с методологической разработкой процессов целеполагания в задачу теоретической концепции входит построение системы критериев и оценочных показателей эффективности управленческой деятельности.

Содержательное толкование предмета теории предполагает изучение внешней и внутренней среды стратегического управления правоохранительной сферой, к которой относятся социальные явления и процессы, порождающие различные риски, вызовы и угрозы социальной безопасности общества от правонарушений и преступных посягательств. Теория стратегического управления, таким образом, исследует общие, обязательные для всего управленческого цикла процедуры.

Среда управления – основной объект воздействия субъектов стратегического управления и основной предмет стратегического анализа.

*Внешняя среда* представляет собой общество со всем комплексом социальных и иных характеристик, и является результатом двух составляющих: общества в целом (макросреды, включая экономические, политические, духовные и иные компоненты) и социальной среды (микросреды), которая формирует личности людей и где проходит их деятельность, в частности, преступная.

*Внутренняя среда* включает совокупность характеристик правоохранительных субъектов, а именно: сложившуюся организационно-штатную структуру, распределенные функции, ответственность, ресурсы, права служб, подразделений и отдельных сотрудников; отношения руководителей и подчиненных, стиля руководства и отношений неформального лидерства, социально-психологический климат в коллективе и др.

---

<sup>17</sup> Актуальные проблемы социологии управления // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 98.



Отметим, что здесь и проходит то разделение, которое позволяет определить самостоятельные предметные сферы социального и государственного управления.

Теория стратегического управления не может обойти стороной формулирование основ организации и технологии стратегического анализа, методов оценки внутренней и внешней среды стратегического управления, а также разработки параметров, характеризующих проявления вызовов и угроз социальной безопасности. Данный процесс характеризуется поиском и отбором альтернатив возникающим опасностям и имеет целью выявление устойчивых закономерностей, тенденций, способных оказать существенное влияние как на состояние социальной безопасности, так и на деятельность правоохранительной системы.

Непосредственная задача стратегического анализа заключается в обосновании стратегических планов и программ, оценке ожидаемых результатов реализации стратегии, информационном обеспечении принятия стратегических решений. Стратегический анализ внешней и внутренней среды обеспечивает базу для формулирования миссии правоохранительных субъектов, действующих в конкретный период и в определенном пространстве, видение и выработку целей поведения системы, которые позволяют осуществить миссию и достичь стратегических целей. Неотъемлемым компонентом стратегического анализа и планирования является стратегический прогноз, оценка тенденций, состояния (качества) преступности и результатов борьбы с ней, а также связанного с этим развития правоохранительной системы в условиях воздействия внутренних и внешних угроз социальной безопасности.

Теория разрабатывает методологическую базу для функциональных стратегий обеспечения социальной безопасности, реализуемых в сфере производства, распределения и потребления, социально-бытовой и культурной сферах, включающих систему представлений о фундаментальных целях и приоритетах общества и государства, определяющих важнейшие направления, средства и ресурсы решения стратегических задач в правоохранительной сфере.

К предмету разрабатываемой теории относится исследование методологических подходов к процессу стратегического планирования, который выступает не только как мыслительный, но и как социальный процесс, так как организуется в системе социальных связей и взаимоотношений.

Следует помнить, что стратегическое планирование в правоохранительной сфере реализуется в форме социально организованного процесса и выполняет функцию согласования интересов и целей людей, общества, государства в сфере обеспечения социальной безопасности. Стратегическое планирование по своей сущности представляет нечто большее, нежели составление и реализация плана. Это управление изменениями, «выравнивание» тенденций в социальных отношениях, явлениях, процес-

сах, угрожающих социальной безопасности, через выработку основных направлений и целенаправленную разработку (уточнение) комплекса мер по реализации стратегических национальных приоритетов.

Программирование рассматривается как способ постановки управленческой задачи применительно к стратегическим целям развития правоохранительной системы и актуальным проблемам ее функционирования (тактический аспект управления).

Если планирование определяет стратегические цели и направления развития правоохранительных субъектов (на уровне страны, региона, города и т. д.), то программирование служит средством выявления способов наиболее эффективного решения плановых задач, принимая во внимание имеющиеся материальные, информационные и кадровые ресурсы.

В предметную область теоретического и практического знания включается методология и технология принятия стратегических управленческих решений в условиях определенности, а также методы измерения, учета, оценки количественных и качественных параметров преступности и правонарушений в ситуации, характеризующейся значительной степенью неопределенности.

Теория стратегического управления в правоохранительной сфере имеет выраженный прикладной характер, поэтому в ее предметную область включается научное осмысление опыта стратегического управления в различных сферах и на разных уровнях общественной жизни, а также разработка на основе научных данных средств, которые могут быть использованы для совершенствования практики управления. «Подключение социологов к подготовке управленческих решений является объективной необходимостью, так как в прогнозе будущего состояния объекта необходимо учитывать социальные факторы, ценностные ориентации и установки людей, их симпатии и антипатии»<sup>18</sup>.

В этом же контексте можно назвать приложение теории стратегического управления к практике социального планирования и прогнозирования систем безопасности, разработки социальных проектов и программ, направленных на борьбу с правонарушениями и преступностью, локализацию, нейтрализацию или устранение вызовов и угроз безопасности общества, разработки стратегий развития и преобразования правоохранительной системы, стратегии управления инновационной деятельностью в правоохранительной сфере.

Практика стратегического управления в правоохранительной сфере, как и обучение стратегии, весьма сложный и многоаспектный процесс. Практика стратегического управления включает в себя следующие аспекты:

- способность профессионального управленца к определению главных долговременных целей правоохранительной деятельности;

---

<sup>18</sup> Социологические исследования. 2008. № 2. С. 102.

- умение организовать и поставить на современную основу информационную работу, анализ внешних факторов;
- способность обеспечить детальное знание внутренней обстановки (атмосферы) как в правоохранительной системе в целом, так и в отдельном органе;
- владение методологией социального планирования и проектирования, принятия стратегических решений в деятельности по обеспечению социальной безопасности, проектированию организационной структуры, по управлению комплексом «стратегия – структура – контроль» и т. д.

Но, главное, при лидирующем положении руководителя-профессионала процесс стратегического управления должен обеспечить эффективное воздействие системы на преступность, факторы и условия, ей сопутствующие. В противном случае, если правоохранительная система не обеспечивает реализацию своей миссии, она начинает работать сама на себя, на свое самосохранение, бороться имеющимися в ее распоряжении ресурсами за свое выживание.

В качестве итога следует отметить, что объектом рассматриваемой частной теории являются отношения, возникающие и функционирующие в процессе стратегического управления правоохранительной сферы. Последние возникают на базе объективных законов и закономерностей, так как управляемая сфера представляет собой не что иное, как различные сообщества людей, связанных между собой процессом реализации функций управления.

В качестве предмета теоретическая концепция должна осуществлять исследования управленческих отношений, процессов, механизмов и действий; раскрывать специфическую организацию и структуру стратегического управления правоохранительной сферой, способствовать научной разработке стратегических целей, которые необходимо достичь посредством такого управления на различных этапах развития общества.

### **1.3. Частнонаучная концепция стратегического управления в правоохранительной сфере**

Рассматривая содержание раскрытых ранее понятий, очерчивающих предметную область теории стратегического управления в правоохранительной сфере, отметим, что данная сфера, в силу своей многоаспектности, сложности и специфичности должна занимать самостоятельное место в отраслевой науке социологии управления.

Для более полного понимания содержания разрабатываемой теории целесообразно установить ее связь и соотношение со смежными науками. При этом следует иметь в виду, что современный этап развития научного знания о стратегическом управлении вообще и в правоохрани-

тельной сфере в частности характеризуется значительным расширением спектра изучения данного социального феномена. Другими словами, объективная область его исследования различными науками может быть общей, а предмет, учитывая содержание и специфику конкретной науки (в нашем случае – социологии управления), может различаться.

Предмет представляет собой категорию, определяющую границы (предел) и целостность социального явления, условно выделенного из объективно существующей реальности, каким является стратегическое управление в правоохранительной сфере. Значит один и тот же объект (в частности, стратегическое управление) может изучаться различными науками, но только с большей специализацией.

Для частной теории, какой выступает стратегическое управление в правоохранительной сфере, базовыми будут как общесоциологические категории – социальные структуры, социальные институты, общественные отношения, процессы и явления, роли, статусы, фундаментальные потребности людей, безопасность, право, мораль, культура и т. д., так и специальные понятия, выработанные в науке социологии управления.

Социология управления относится к отрасли общей социологии, а теория стратегического управления в правоохранительной сфере представляет собой более конкретизированный уровень знания. Из этого следует, что большинство понятий дедуктивно выводятся из общесоциологических категорий.

Разрабатываемая теория оперирует такими терминами, как «социология управления», «социология менеджмента», «социальное управление», «стратегическое управление», «тактическое управление», «целеположение» или «целеполагание», «целедостижение», «социальное планирование», «стратегическое решение», «программно-целевой метод», «стратегический анализ», «контроллинг». Она использует понятия: «безопасность» и «социальная безопасность», «правоохранительные органы» и «правоохранительная сфера», «внешние и внутренние риски, вызовы и угрозы», «социальное моделирование» и «социальное программирование» и другие, имеющие, как практическое, так и теоретическое значение.

Общая социология и социология управления формируют понятийный аппарат и методологически обеспечивают частные науки, а постоянно развивающаяся практика стратегического управления питает социологию управления эмпирическими сведениями и конкретными фактами.

В область пересечения частной теории стратегического управления в правоохранительной сфере попадают такие научные дисциплины и тематические области, как социальная философия, социология, политология и государственное право, теория государства и права, социология права, криминология и т. д. При этом, если постоянно развивающа-

яся управленческая практика правоохранительной системы (не только отечественная, но и зарубежная) питает «снизу» социологию управления и смежные науки эмпирическими сведениями, фактами, экспериментами, различными новациями, то от упомянутых наук идет поток научной информации, необходимой для развития частной теории стратегического управления в правоохранительной сфере.

### **Социальная философия**

В сфере интересов науки *социальной философии* одно из важнейших мест занимает исследование проблем человеческого общества. Со своих позиций наука рассматривает социум как продукт целенаправленной и разумно организованной совместной деятельности больших сообществ людей, объединенных совместными интересами и основанными на общественном договоре. Без философского понимания социальной структуры общества, его основных элементов – субъектов общества (человека, людей, их сообществ), сфер их жизнедеятельности (например, экономической), отношений и связей между людьми (в частности правоохранительных), фундаментальных потребностей общества (например, в обеспечении безопасности), было бы невозможно развивать частные науки, в том числе и теорию стратегического управления в правоохранительной сфере.

Концептуальный аппарат и методологические приемы социальной философии предоставляют широкие возможности в процессе разработки проблем правоохранительной стратегии для использования таких понятий, как «социальная структура общества», «микро- и макросоциальная среда», «правоохранительная сфера» (составляющая политико-управленческой сферы), «фундаментальная потребность», к которой относится потребность в социальной безопасности и характеризующие ее уровень – внешние и внутренние угрозы.

Опираясь на научные разработки, в теории стратегии можно выделить четыре главные, тесно связанные между собой сферы, нуждающиеся в социальной безопасности: это экономическая (дифференцируемая по отраслям), политическая (оборона страны, обеспечение социальной безопасности через установление правопорядка, борьбу с преступностью и правонарушениями), социально-бытовая (медицинское обслуживание, ЖКХ и т. п.), культурно-духовная (образование, культура, искусство и т. д.).

Правоохранительная сфера, включающая в себя деятельность правоохранительных субъектов, обеспечивающих социальную безопасность личности, общества и государства, с одной стороны, может рассматриваться как подсистема политико-управленческой сферы, а с другой стороны – может соотноситься с перечисленными социальными сферами как категории целое и часть, так как охватывает охранительные правоотношения в экономической, политической, социально-бытовой

и духовно-культурной сферах. Ее функция обусловлена тем, что во всех областях жизнедеятельности людей их безопасность обеспечивается государством и охраняется правом.

### **Социология управления**

Являясь методологической базой частной научной концепции стратегического управления правоохранительной сферой, *социология управления обладает* собственным методом исследования. Сам по себе этот метод всегда связан с деятельностью человека, выполняет функцию ее построения и регулирования.

Согласно двум основным сферам жизнедеятельности человека, все методы подразделяются на духовные и материальные. За духовными методами исторически закрепилось понятие «методология», а материальными – «технология». Под **методологией** понимается *система социально апробированных правил и нормативов познания и действия, которые соотносятся со свойствами и законами действительности; теоретическое осмысление принципов организации и регуляции познавательной деятельности, выделения в ней условий, структуры и содержания знания, а также путей, к нему ведущих*<sup>19</sup>.

В социальном управлении под **технологией** понимается *совокупность формализованных или неформализованных последовательно или параллельно применяемых приемов управленческой деятельности*. Эти приемы определяются составом управленческих работ, необходимых для реализации функций управления, а также порядком их выполнения. В последнее время в научной и специальной литературе понятие «технология» стали применять для обозначения методов, используемых как в материальной, так и духовной сферах. В свою очередь, духовные методы дифференцируют на обыденные эмпирические мышления и теоретические, которые бывают специальными и используются только в духовной деятельности, и общие, применяемые в двух и более областях.

Для теоретической концепции стратегического управления наибольшее значение имеет деятельностный метод, способный обобщать и систематизировать совокупность знаний о принципах упорядочения связей и взаимодействий в правоохранительной сфере и других сегментах жизнедеятельности человека, связанных с обеспечением социальной безопасности. В процессе анализа проблем стратегического управления разрабатываемая теория ориентируется на различные изменения и преобразования социальных общностей, которые осуществляются для поддержания целостности и устойчивости подсистем, входящих в правоохранительную сферу, а также на выстраивание логической модели правоохранительного процесса.

Другим исследовательским инструментом является фактологический метод, с помощью которого отбираются факты об исследуемых процес-

<sup>19</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 365.

сах и явлениях, что, в свою очередь, реализуется через методы наблюдения, измерения, сравнения, описания, экспериментирования и т. п. Например, наблюдаться могут единичные факты, статистические совокупности и т. д.

Опора на фактологический материал обеспечивает наполнение логической модели конкретным содержанием, помогает раскрыть механизмы взаимодействия социальных общностей, действующих в правоохранительной сфере. Помимо них концепция располагает арсеналом логических методов, к которым относятся: анализ, синтез, индукция, дедукция, исторический метод, восхождение от абстрактного к конкретному, системный и процессный, инновационные методы.

Вместе с тем, наиболее общими методами мышления, которые используются теорией, являются метафизика и диалектика. Кстати, в научной литературе метафизика недооценивается, идентифицируется с догматикой; ей приписывают обязательную абсолютизацию знания и игнорирование практики. Так, научность или не научность метафизики и диалектики зависит от научности или не научности получаемого результата знания.

Метафизика – это такой метод исследования, при котором предметы реального мира рассматриваются вне их органической взаимосвязи как неизменные в своей сущности и лишённые внутренних противоречий. Метафизика царит на обыденном и эмпирическом уровнях сознания, и за их пределами бессильна. В теоретической области необходимо использовать диалектический метод, согласно которому все предметы и явления состоят в органической взаимосвязи, внутренне противоречивы и вследствие борьбы противоположностей постоянно изменяются, переходя в другое качественное состояние.

Метафизика (формальная логика) и диалектика (диалектическая логика) образуют два качественно различных уровня методологии абстрактного мышления. Метафизика поставляет диалектике разнообразный мыслительный материал для построения логических систем и обобщений. Диалектика даёт метафизике направляющие ориентиры, в рамках которых та формулирует свои доводы и аргументацию.

### **Политология**

Существует объектная связь политологии, социологии управления и частной теории стратегического управления в правоохранительной сфере. Политология – это наука, изучающая место и назначение политики в управлении государственными и общественными делами, проблемы деятельности в сфере отношений между классами, нациями, этническими образованиями, а также государствами (внутренняя и внешняя политика). Любая социальная проблема приобретает политический характер, если её решение затрагивает интересы классов, наций, государственной власти.

Управление как инструмент деятельности политиков является предметом изучения прикладной политологии, получившим развитие в частных концепциях государственного управления и государственного менеджмента<sup>20</sup>.

Уместно заметить, что понятия «государственное управление» и «государственный менеджмент» хоть и не являются синонимами, но как процесс управляющего воздействия имеют общие показатели результативности, сближаются в технологии осуществления.

О государственном менеджменте следует рассуждать только тогда, когда государство выступает в качестве хозяйствующего субъекта и имеет целью обеспечение прибыли<sup>21</sup>. Составными частями государственного управления и государственного менеджмента являются разработки стратегических целей и тактических установок, механизма действия управленческих государственных структур, законодательной и исполнительной власти в сфере отношений больших социальных групп, прежде всего, классов, наций, этнических и социальных образований. К такого рода действиям можно отнести, например, стратегические решения о государственной собственности сырьевых ресурсов страны, а также его законодательное закрепление, или принятие и реализацию социальных программ по развитию медицинского обслуживания населения, образования и жилищно-коммунального комплекса, осуществляемых в интересах больших социальных групп.

Теория стратегического управления использует разработки и положения политологии, ее научные концепции. Вместе с тем следует полагать, что политические и правоохранные стратегии хотя и имеют сходство в технологии их подготовки и реализации, но различаются по содержанию, субъектам, принимающим стратегическое решение, по масштабам и степени значимости поставленных целей и достигнутых результатов. Так, генеральной стратегической целью современной социальной политики, реализуемой всей системой государственного управления, является устранение противоречий между наличием природных богатств страны и нищенским существованием большинства ее граждан, повышение качества жизни всего населения. Например, стратегической целью правоохранительных и судебных органов в настоящее время выступает возвращение доверия населения к правоохранительной системе путем защиты каждого гражданина и человека от правонарушений и преступных посягательств, обеспечение их прав и законных интересов, безопасности общества и государства во всех сферах жизнедеятельности.

---

<sup>20</sup> Политология: учебник / под ред. М. А. Василика. М., 2005. С. 17.

<sup>21</sup> Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное управление): учебник. М., 2007. С. 57.



Для теории стратегического управления правоохранительной сферой важно определить предмет **теории государственного управления, которая** изучает государственную и муниципальную администрацию, управленческие процессы, отношения внутри органов исполнительной власти. Данная наука относится к частной эмпирической теории науки политологии, выводит свои правила и закономерности из жизни. Теория этой дисциплины значительно уже предмета социологии управления, а практика может рассматриваться как часть социального управления.

Теория государственного управления выявляет противоречия и недостатки как бы внутри субъектов государственного управления, реализуется через государственную политику по обеспечению его интересов. Она соотносится с *юридической наукой административного права*. Это соотношение можно представить как соотношение формы и содержания.

Предметной сферой науки государственного управления является установление объективных закономерностей в области государственной деятельности, формирование научных рекомендаций в этом секторе.

Одной из задач науки административного права является выработка рекомендаций по конструированию административных правил, облакающих содержание государственного управления в правовую форму или нормативы.

По своей содержательной деятельности стратегическое управление в правоохранительной сфере связано с административным правом, с помощью которого устанавливается правопорядок в той или иной сфере жизнедеятельности, а также регулируются внутриорганизационные отношения правоохранительных и иных государственных органов, складывающиеся в процессе формулирования и реализации стратегий в правоохранительной сфере.

Для стратегического управления в правоохранительной сфере свойственны отношения субординации и координации, которые закрепляются нормами административного права. Объектом административно-правового регулирования являются не любые управленческие отношения, а лишь те, которые складываются в сфере исполнительной власти, т. е. государственного управления. Например, отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных формирований (общественных объединений, коммерческих структур и т. п.), не относятся к предмету административного права. Административные правоотношения носят государственно-властный характер и обусловлены реализацией исполнительно-распорядительной деятельности в процессе государственного управления.

Социология управления изучает закономерности, связанные с управляющим воздействием на общественные отношения, социальные процессы и явления, с устранением зарождающихся в них противоречий, локализацией или ликвидацией рисков, вызовов и угроз социальной

безопасности личности, общества, государства. Это относится как к внутренней среде правоохранительных субъектов, так и внешней – отношениям, возникающим в социальных группах и общностях по поводу обеспечения безопасности в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной сферах. Предметная сфера теории государственного управления уже значительна и ограничивается изучением управленческих отношений только внутри организации, системы государственного управления, его субъектов.

### **Теория стратегического управления правоохранительной сферой и теория государства и права**

Стратегическое управление в правоохранительной сфере оперирует такими категориями, как «законность», «правопорядок», «общественная безопасность», «правоохранительные органы», которые разрабатываются теорией государства и права. Так, для обеспечения конституционных прав и свобод граждан (ч. 1. ст. 2 Конституции Российской Федерации) в стране функционирует скоординированная система социальных институтов, правовых механизмов (например, право) и структур (правоохранительные и судебные органы), обеспечивающих права и законные интересы граждан.

Вместе с тем термин «правоохранительные органы», являющийся одним из компонентов понятия правоохранительной сферы, не нашел отражения в российском законодательстве. Он встречается лишь в отдельных правовых актах и широко распространен в профессиональной лексике<sup>22</sup>. В теории государства и права под правоохранительными органами понимается «определенный круг государственных организаций, основным назначением которых являются нейтрализация, ослабление действий и угроз правопорядку в виде правонарушений, защита в этой связи законных интересов личности, общества, государства»<sup>23</sup>. К ним относят прокуратуру, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органы таможенной службы, органы Федеральной службы безопасности, судебные органы и др. В последнее время понятие «безопасность» и различные ее виды – государственная, национальная, экономическая, военная, информационная и др., широко используются в литературных источниках.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года под национальной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности личности, общества и государства

<sup>22</sup> Положение о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью: утв. Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 1958; О прокуратуре Российской Федерации: Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. 1999. № 47. Ст. 4472.

<sup>23</sup> Черников В.В. Судоустройство и правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. М., 2006. С. 102.

от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. Общественная безопасность в праве определяется как 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 общественных организаций, учреждений и предприятий<sup>24</sup>.

Теория стратегического управления в правоохранительной сфере исходит из того, что безопасность может обеспечиваться не только нормами права и правовыми механизмами, но и организационными, информационными, социально-педагогическими, оперативно-разыскными и иными средствами. Поэтому в разрабатываемой частной научной концепции для устранения двоякого толкования общественной безопасности используется термин «социальная безопасность». Наука и практика, исследующая проблемы стратегического управления, реализует понятия «правоохранительные органы», «социальная безопасность» для осознания и формулирования миссии правоохранительных субъектов, для выработки и достижения целей обеспечения социальной безопасности.

В разрабатываемой теории важно различать такие понятия, как «правоохранительная сфера» и «правоохранительная деятельность».

В научной литературе под сферой жизни общества часто понимается определенная совокупность устойчивых отношений между социальными субъектами. Сферы общественной жизни представляют собой крупные, устойчивые, относительно самостоятельные подсистемы человеческой деятельности. Каждая сфера включает в себя определенные виды деятельности человека (например, образовательные, политические, религиозные), социальные институты (такие, как семья, школа, партии, церкви), сложившиеся отношения между людьми (т. е. связи, возникшие в процессе деятельности людей, например, отношения обмена и распределения в экономической сфере).

Традиционно выделяют четыре основные сферы общественной жизни:

- 1) социальную (народы, нации, классы, половозрастные группы и т. д.);
- 2) экономическую (производительные силы, производственные отношения);
- 3) политическую (государство, партии, общественно-политические движения);
- 4) духовную (религия, мораль, наука, искусство, образование).

<sup>24</sup> Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 204.

Понятие «правоохранительная сфера» можно употреблять для выражения общественных отношений, в центре которых находятся проблемы защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества, государства.

Элементы правоохранительной сферы можно представить так:

– правоохранительная деятельность как процесс активной взаимодействия субъекта правоохраны с объектом, во время которого происходит удовлетворение потребностей личности, общества, государства в защите своих прав и интересов, обеспечении более высокого уровня безопасности;

– правоохранительные организации и институты;

– правоохранительные нормы;

– правоохранительные коммуникации отношения, связи и формы взаимодействия между участниками правоохранительного процесса, а также между правоохранительной системой в целом и обществом;

– правовая культура и идеология.

Потребности и интересы формируют определенные правоохранительные цели социальных групп. На этой целевой основе возникают правоохранительные организации, общественные движения, государственные институты, осуществляющие конкретную правоохранительную деятельность. Взаимодействие крупных социальных групп друг с другом и институтами власти составляет коммуникативную подсистему правоохранительной сферы. Это взаимодействие упорядочивают различные нормы, традиции. Отражение и осознание этих отношений формируют культурно-идеологическую подсистему правоохранительной сферы.

Таким образом, *правоохранительная сфера*, в соответствии с общими положениями теории систем, мнение о которых разделяют А.А. Богданов и Л. Берталанфи, охватывает и законодательную, и правоприменительную подсистемы, и подсистему правонарушений и преступности. Каждая из названных подсистем может быть представлена в качестве самостоятельной системы. Так, законодательная система формирует охранительные правоотношения в экономической, политической, социально-бытовой и духовной сферах и является системообразующим ядром правоохранительной сферы.

Сформированная система отношений охраняется специально образованной системой правоохранительных органов, а правоохранительная деятельность представляет собой сложную совокупность действий компетентных должностных лиц этих органов, связанных с решением задач и функций по охране правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений и иных угроз<sup>25</sup>. С этих позиций предметное поле тео-

<sup>25</sup> Черников В.В. Судоустройство и правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. М., 2006. С. 105.

рии стратегического управления пересекается не только с наукой теории государства и права, но и с социологией права, наукой, которая рассматривает право как социальный институт, регулирующий отношения в обществе, обеспечивает социальную безопасность личности и государства, порядок и социальную стабильность<sup>26</sup>.

Социальная ценность права основана на том, что принятые законы являются средством управления, планомерного преобразования и развития общества и государства. Социальная обусловленность правовых норм в управлении обществом проявляется через систему, чутко реагирующую на изменения в социальной действительности, отражающую требования объективных законов развития общества и государства. Причем право отражает не сиюминутные, а назревшие потребности общества, является эффективным средством социального управления. Следует помнить, что у правоохранительных субъектов стратегического управления при формировании долговременных целей должно быть ясное представление, каким путем и способом предписания законодательства переводятся в социальное поведение членов общества и о тех социальных последствиях, которые повлечет за собой принятый закон. Так, например, выявляется связь между введением в действие Закона о демонетизации и нарастанием социальной напряженности в обществе<sup>27</sup>.

Социология права изучает реальное поведение субъектов права в таких проявлениях, как правовая информированность, профессиональный статус работников правоохранительной сферы, социально-правовые установки, проблемы правового нигилизма. В данной ситуации не случайным выглядит и то обстоятельство, что социологию права интересует корпус юристов, работающих в правоохранительной сфере, их место и роль в обществе, престиж их профессии, особенности мотивации поведения работников правоохранительных органов с позиции граждан, обращающихся в эти структуры.

Социологические исследования в праве нацелены, в частности, и на изучение эффективности действий социальных институтов, к которым относятся и правоохранительные субъекты. По своему содержанию социологический подход в праве опирается на системный и функциональный методы изучения таких общезначимых проблем, как эффективность законодательства, сущность нормотворчества, механизм правосудия, мнение населения о законодательстве, проблем формирования правосознания в обществе и т. д. Поэтому для формирования и реализации стратегии управления в правоохранительной сфере важно использовать научные положения и выводы, полученные наукой социологии права.

<sup>26</sup> Степанов О.В., Самыгин П.С. Социология права: учеб. пособ. Ростов н/Д., 2006.

<sup>27</sup> Право и социология / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Казимирчук. М., 1973; Личность и уважение к закону. Социологический аспект. М., 1979.

В системе теоретического знания об обществе имеются два уровня, которые важны как для социологии управления, так и для социальной психологии. И оба этих уровня соприкасаются с теоретической стороной стратегического управления в правоохранительной сфере.

К предмету социологии управления относится проблема общественного сознания, пути, формы, методы и средства его изменения и развития. Для стратегического управления не последнее значение имеет проблема формирования правового сознания и его место в управлении личностью и социальными группами. Низший уровень общественного сознания – общественная психология – относится к предмету анализа социальной психологии. В теории стратегического управления в правоохранительной сфере очень важно использовать достижения науки социальной психологии в решении таких проблем, как психология социальной группы или коллектива, психология массовых коммуникаций, общественного мнения, стихийные влияния и внеколлективное поведение, общение как обмен информацией, социальная установка и т. д.<sup>28</sup>

### **Криминология**

Предмет теории стратегического управления в правоохранительной сфере пересекается с криминологической дисциплиной. Криминология изучает преступность как социальное явление, причины преступности и личность преступника, систему мер по предупреждению преступности в конкретных условиях места и времени, во всех своих проявлениях и взаимосвязях с общими закономерностями природы и общества. Борьба с преступностью – многоаспектное явление, которое включает несколько составляющих – организацию борьбы с ней, предупреждение преступности, правоохранительную деятельность. Все составляющие, но в разных предметных аспектах, рассматриваются и криминологией, и стратегической теорией, а практическое управление стратегией в правоохранительной сфере при формировании и реализации стратегий борьбы с преступностью в значительной степени используют знания криминологической науки.

В частности, включаясь в процесс стратегического планирования и стратегического прогнозирования, криминологи выявляют во взаимосвязи различные факторы, явления и процессы (экономические, политические, социальные и т. д.), обуславливающие то или иное качественное состояние преступности, и формулируют научные выводы и предложения для формирования стратегических целей и задач, а также выбора стратегических решений по использованию имеющихся ресурсов для достижения предполагаемых результатов. Специалисты данного профиля не только обеспечивают оценку состояния преступности, ее изменений, но принимают участие в анализе эффективности принимаемых

---

<sup>28</sup> Титова М.Н. Социальная психология: учеб. пособ. М., 2006.

правоохранительными субъектами мер реагирования на тенденции, вызовы и угрозы<sup>29</sup>.

Существенное значение для практики стратегического управления имеет криминологический анализ преступности, ее причин в прошлом, настоящем и прогнозируемом будущем, а также ее количественных и качественных состояний. Важной для стратегического управления является оценка внутренних и внешних угроз отдельных видов преступности социальной безопасности общества. Сведения о них получаются в результате изучения различных сторон криминальных явлений во взаимосвязи с различными социальными факторами. Особо можно выделить метод прогнозирования, который применим в обеих научных дисциплинах и на практике реализуется в профильных методах экстраполяции, моделирования и экспертных оценках. При этом этот метод надо рассматривать не как высказывание о будущем, а как систематическое изучение перспектив развития социальных явлений и процессов, происходящих в них тенденций, связанных с обеспечением социальной безопасности.

Таким образом, теория стратегического управления в правоохранительной сфере имеет своей методологической основой общую социологию и социологию управления, использует теоретические положения и выводы смежных наук. Кроме того, она не поглощает, а базируется на фундаментальных положениях смежных наук и широко применяет положения, сформулированные теориями социальных систем, социальной информации, прогнозирования, социального моделирования, управленческого решения, социального планирования, социальных норм, контроля и регулирования, управленческих кадров, управленческой техники.

## **1.4. Основные научные школы и концепции стратегического управления**

История зарождения и развития управления, его стратегической составляющей, это история постановки и формулирования управленческих проблем и целых парадигм, конструирование управленческих инноваций, методов исследования и управленческих воздействий. Она уходит своими корнями глубоко в древность, и в первую очередь связана с политикой и военным делом, производством и экономикой. Поэтому основными стра-

<sup>29</sup> См.: *Лунеев В.В.* Курс мировой и российской криминологии. Особенная часть. В 2-х т. М., 2011. Т. 2; *Марлухина Е.О.* Криминология. М., 2009; *Долгова А.И.* Криминология. М., 2009; *Шиханцов Г.Г.* Криминология. М., 2009; *Хромов И.Л.* Преступность иностранных граждан. Оперативно-розыскная деятельность и криминологический анализ. М., 2010; *Дьяков С.В.* Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства. М., 2009; *Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности.* М., 2011.

тегами бывали государственные правители, военачальники и священнослужители, управлявшие большими группами людей и обществом в целом.

Стратегия в качестве управленческой мысли и практического метода развивалась одновременно с практикой управления. Позднее – в составе социологического раздела философии и политэкономической науки.

Все многообразие подходов, идей, школ в управленческой практике и теории разного периода времени можно разбить на три этапа – докибернетический, кибернетический и посткибернетический<sup>30</sup>. Как отмечает А. В. Тихонов, данная классификация развития научной управленческой мысли связана с уникальной ролью кибернетики в создании «общенаучной парадигмы управления», где все три этапа соответствуют изменениям в методологических подходах.

Первый этап, докибернетический, иногда в литературе подразделяют на два периода: донаучный и научный. Донаучный длился примерно с VII в. до н. э. по XVIII в. н. э. Второй, научный, продолжается до настоящего времени и подразделяется на кибернетический и посткибернетический.

Зачаточные формы управления как его составляющей, упорядочение и организация совместного труда существовали уже в первобытном обществе при присваивающем характере ведения хозяйства (охота, рыболовство, сбор плодов и ягод). При переходе к оседлому образу жизни, к производящей экономике, в условиях зависимости человека от климатических условий, необходимости делать запасы и сохранять продукты питания, обеспечивать безопасность соплеменников от голода, болезней, от внешних и внутренних врагов стимулировали зарождение экономического, политического и военного управления.

Свой вклад в развитие стратегического управления внесли мыслители Древней Греции: Сократ, Платон, Александр Македонский, древнеримский император Диоклетиан, персидский царь Кир II.

Китайские мудрецы признавали необходимость иерархического построения организации, наличие в ней межорганизационных связей и кадрового планирования. В книге китайского политика и военного деятеля Сунь-Цзы «Искусство войны», при описании максим (принципов и правил), очерчиваются типы стратегий, зависящие от соотношения внешних условий (сил противника и типа местности) и собственных возможностей и потенциала<sup>31</sup>.

Средневековый период характеризовался развивающейся философией на основе религиозных постулатов. Проблемы управления рассматривались в Библии, в частности как соотношение свободы воли личности и божественной необходимости. В соответствии с религиозным учением самым мудрым стратегом назывался Творец.

<sup>30</sup> Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000.

<sup>31</sup> Конрад Н. И. Сунь-Цзы. Трактат о военном искусстве. Перевод и исследование. М., 1958.



Эпоха Ренессанса (Возрождения) характеризовалась периодом расцвета науки, искусства, культуры. Получила развитие западноевропейская философская мысль, результатом которой стали достижения в области управления. Н. Макиавелли в работах «Государь»<sup>32</sup> и «Рассуждения о первой декаде Тита Ливия»<sup>33</sup> исследовал причины возвышения и гибели государства, мотивы человеческих поступков, влияющие личности на ход тех или иных социальных процессов и явлений. Т. Мор, развивая идею платоновского государства, полагал, что человек есть наивысшая ценность, что государство должно быть организовано на принципах демократии, выборности начальства и отсутствии религиозного преследования<sup>34</sup>. Т. Кампанелла, создатель коммунистической утопии «Город солнца», проектировал общество без частной собственности, а значит и противоречий между интересами личности и государства<sup>35</sup>. Функции организации и социального управления производственно-экономической сферой, по его мнению, должны осуществляться учеными-жрецами, а стратегический потенциал государства – составлять новое молодое поколение, воспитанное и обученное по специально разработанной системе.

Конец XVII – начало XVIII в. – период буржуазных революций и зарождения нового мировоззрения, когда все подвергалось философскому осмыслению. Управленческая мысль разрабатывалась в рамках научной экономики и развивалась в ее составе до конца XIX в.

Индустриализация производства (1776–1856 гг.) положила начало научно обоснованной системе управления. Зародилось и развивалось капиталистическое производство, появилась объективная необходимость организации научного управления для решения производственно-экономических проблем. По мере развития производства и экономики в обществе происходило усложнение управления, которое оставалось универсальным вплоть до эпохи империализма. Научные представления об управлении были заложены А. Смитом и Р. Оуэном. На формирование теории управления большое влияние оказали труды К. Маркса и Ф. Энгельса.

С научной и познавательной точки зрения интересным остается период с 1866 по 1960 гг., когда происходили осмысление и систематизация накопленного опыта и знаний, возникали новые направления, школы, различные течения и теории управления. Для этого в XIX в. в США и Западной Европе сложились благоприятные условия для формирования научного подхода в управлении. Концентрация производства обуславливала разработку новой техники. Разрастались фабрики, увеличивалось количество рабочих. Вследствие сложившихся факторов

<sup>32</sup> Макиавелли Н. Избранные произведения. М., 1982.

<sup>33</sup> Макиавелли Н. Сочинения. СПб., 1998.

<sup>34</sup> Мор Т. Утопия. М., 1978.

<sup>35</sup> Кампанелла Т. Город Солнца // Утопический роман XVII–XVIII вв. М., 1971.

и невозможности индивидуальных владельцев самостоятельно управлять большим количеством рабочих, из числа которых стали набирать и обучать лучших принципам и правилам управления. Так сформировался корпус управленцев (менеджеров), и созданная таким образом школа стала именоваться классической. Ее создателями по праву считаются Ф. Тейлор, А. Файоль и М. Вебер. Принадлежащие к этой школе ученые и практики рассматривали управляемую сферу в качестве обезличенной организации, состоявшей из индивидов. Теоретическую базу прикладных исследований составляла концепция идеальной бюрократической организации М. Вебера, согласно которой бюрократический тип административной организации превосходит любой другой по своей точности, устойчивости, строгости дисциплины, надежности, и способен обеспечить достижение наивысшей эффективности<sup>36</sup>. Если проанализировать его теорию в сравнении с 14 принципами А. Файоля<sup>37</sup>, то можно прийти к выводу, что она вполне увязывается с характеристиками идеального типа бюрократической организации. Таким образом, докибернетический период характеризовался проведением эмпирических исследований и прикладными разработками отдельных проблем управления, распространением результатов исследований на более широкий круг явлений управления.

Основное научное достижение этого этапа – создание классической теории управления на менеджериально-техническом уровне. В ходе критических дискуссий оспаривались постулаты классической школы управления и зарождались новые направления. Одним из таких направлений стала теория человеческих отношений, создателем которой выступил Э. Мэйо, в рамках которой доктрину о человеческих потребностях разрабатывал А. Маслоу. Учение школы человеческих отношений развивал и Ф. Герцберг, автор теории мотивации в производственной деятельности. Появление «неклассического» подхода к проблемам организации означало, что жестко детерминированные представления о характере управления можно оспорить, признавая «человеческий фактор» организации в качестве решающего условия в достижении ее эффективности. «Экономический человек» «классической школы» должен был уступить место человеку «социальному», для которого авторитет неформального лидера и санкции социальной группы не менее важны, чем требования формальных правил и инструкций. Положительное значение доктрины «человеческих отношений» состоит в том, что она обозначила неформальную организацию в качестве необходимого предмета исследования.

Кибернетический этап развития, начавшийся в 60-е гг. XX в., характеризуется рассмотрением организации с позиций так называемых соци-

<sup>36</sup> Вебер М. Основные социологические понятия // Избранные произведения. М., 1990.

<sup>37</sup> Файоль А. Общее и промышленное управление. М., 1992. С. 131–134.

ального и кибернетического подходов, которые тесно переплетаются между собой. Теоретические исследования в управленческой науке на менеджериальном уровне продвигались по пути слияния научных идей классической школы и школы человеческих отношений, т. е. с учетом особенностей формальной и неформальной организаций. Этому во многом способствовало появление выдающихся научных концепций: общей теории систем, поддерживаемой Л. фон Берталанфи и А. Рапопортом, а также кибернетической теории управления, сторонниками которой были Н. Винер и А. Розенблум.

В социологии системную концепцию структурно-функционального анализа разрабатывали Т. Парсонс, Р. Мертон и их продолжатели – Г. Саймон, Дж. Марч, А. Этциони, в отечественной науке – И.В. Блауберг, В.Н. Садовский, Э.Г. Юдин, В.А. Ядов, А.Г. Здравомыслов, Н.И. Лапин, Т.И. Заславская, А.И. Пригожин, Н.Ф. Наумова, В.Г. Афанасьев, Д.М. Гвишиани, С.Е. Каменицер, Ю.А. Лавриков, И.И. Сигов, Б.Р. Ряценок. В соответствии с выдвинутыми ими теориями любая совокупность взаимодействующих людей рассматривалась как организационная система. С этих позиций она представляла комплекс, состоящий из ряда подсистем – формальной и неформальной организаций, и соответствующих структур, статусов и ролей, внутренних и внешних условий.

Значительный вклад в развитие кибернетики как всеобщей науки управления внесли У.Р. Эшби, Л. Гриневский, С. Бир. Американский математик Н. Винер всегда ссылаясь на русских ученых академиков А.Н. Крылова, Н.Н. Богомолова, А.Н. Колмагорова, а в системной части кибернетики среди первооткрывателей был автор всеобщей организационной науки «тектологии» А.А. Богданов<sup>38</sup>.

Однако кибернетика так и не была представлена в качестве общей теории управления в социальных системах. Камнем преткновения в создании обобщенной теории управления явилась методологическая ограниченность самого системного подхода. Поэтому выход из тупика виделся в пересмотре методологической позиции на основе возникающей современной (посткибернетической) парадигмы, в рамках которой господствуют взгляды о том, что человек не только дополняет реальную организацию, но и творит, проектирует ее, воздействуя на складывающиеся в ней отношения.

К середине XX в. деловая окружающая среда в социально-экономической сфере Запада оказалась недостаточно стабильной. Рынок товаропроизводителей предстал как театр военных действий с его неизменными составляющими – ситуативностью и неопределенностью, которые напрямую влияли на результаты деятельности. Победа зависела не столько от имеющегося арсенала сил и средств, сколько от правильной их рас-

<sup>38</sup> Богданов А.А. Тектология (Всеобщая организационная наука): переизд. В 2-х кн. М., 1989. Кн. 1.

становки, умелого маневрирования, базирующегося на принципах стратегического планирования реальных действий, позволяющих учитывать случайные изменения (флуктуации), непредсказуемые последствия, нелинейность развития ситуаций и отсутствие единой универсальной логики. Возросшая конкуренция и борьба за потребителей потребовали пересмотра концептуальных положений в области планирования и стратегического управления предприятием. Поэтому логично, что менеджмент в условиях высокой динамики внешней среды начал поиск адекватных форм и методов организации деятельности предприятий, обратившись к идее стратегического управления. Основой для дальнейшего продвижения управленческой мысли оставались на тот период научные разработки классиков теории управления и идеи, заложенные в трудах военных и политических стратегов. Стратегическое управление явилось естественным результатом развития теории и практики управления в целом.

В 1973 г. в США в г. Нэшвилле была проведена первая международная конференция по проблемам стратегического менеджмента. Эта дата считается официальным рождением стратегического менеджмента в качестве самостоятельного направления. К этому моменту в свет вышли книги по этому разделу управления, и сам стратегический метод стал внедряться в практику мировой экономической системы. На конференции впервые публично была изложена концепция стратегического управления, подготовленная И. Ансоффом<sup>39</sup>. Законодателями в этой сфере знаний стали Ф. Абрамс, И. Ансофф, П. Друкер, Г. Минцберг, А. Чандлер, К. Эндрюс.

Все проблемы, рассматриваемые в этой активно развивающейся отрасли науки, с определенной степенью условности можно подразделить на три направления.

Первое предполагало изучение и разработку предложений для практики, связанных со стратегией поведения и развития организации во внешней среде. Второе было связано с проблемами разработки и реализации стратегии внутри организации. Проблемы третьего направления соотносились с методологией выработки и реализации стратегии в отношении персонала организации. Эти проблемы и очертили предмет новой научной дисциплины. К сегодняшнему моменту наука стратегического управления представлена множеством школ, многообразием различных концепций и идей. Наиболее полный анализ и классификацию всего «многоцветья» позиций научных школ даны в книге Г. Минцберга, Б. Альстрэнда и Дж. Лэмпела «Школы стратегий»<sup>40</sup>. Авторы выделяют десять научных школ стратегического менеджмента, которые подразделяют на несколько групп.

<sup>39</sup> Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989.

<sup>40</sup> Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. СПб., 2000.

Первую группу они называют предписывающими школами, разработчики которых исследовали проблемы формирования стратегий. К ним отнесены школы дизайна, исследующие проблемы конструирования стратегии как процесса сознательного моделирования (А. Чандлер), стратегического планирования, рассматривающие формирование стратегии в качестве формализованного процесса (И. Ансофф), и позиционирования, сводящие построение стратегии к аналитическому процессу (М. Портер).

Вторая группа исследователей по их классификации объединялась в школы формулирования стратегий. Предпринимательская школа, представителями которой являлись К. Маркс и Й. Шумпетер, анализировала стратегии с позиции процесса предвидения. Когнитивистская школа в лице исследователя Г. Саймона видела в стратегии ментальный процесс, связанный с обработкой информации, проникающий в закономерности мыслительной деятельности стратега. Приверженцы школы обучения, среди которых был Дж. Куинн, полагали, что вначале необходимо выработать стратегию, «приготовить» ее, а затем в соответствии с ней действовать. Школа власти, точку зрения которой разделял Г. Аллисон, сформировалась как направление, разрабатывающее стратегии с позиции переговорного процесса. Школы культуры, и, в частности, Т. Питерс и Р. Уотермен, исследовали стратегию как коллективный процесс. Теоретики школы внешней среды – М. Ханнан и Дж. Фриман изучали этапы формирования стратегии в качестве реактивного процесса.

К третьей группе авторы отнесли специалистов, объединявших школы конфигурации.

Обобщая основные положения перечисленных выше школ, следует отметить, что большинство из них акцентировали внимание на методологии формирования стратегий, стараясь ответить на вопрос о том, как должны формироваться стратегии в идеале, а также на описании реальных процессов разработки стратегий. Чаще всего речь шла о совокупности принципов деятельности организации, поведении лидеров, коллективов, индивидуумов при разработке стратегий.

Стратегия в научных разработках школ представлялась как определенная позиция, перспектива, осмысление линии поведения организации при взаимодействии с другими субъектами управления. Она могла рассматриваться как принцип или метод управления, как реально существующая модель поведения руководителя. Под стратегией предлагалось понимать осуществленный в конкурентной борьбе тот или иной прием. Стратегия в работах ученых анализировалась и как план действий, рассчитанный на длительный период времени, с учетом перспективы. Зачастую данный феномен представителями школ понимался как искусство маневрирования, разрешения конфликтов и достижения компромиссов. Одна из функций стратегии определялась как необходимость задавать направление движения организации, обеспечивая философию и логику

их деятельности в достижении эффективности. В отдельных работах стратегия характеризовалась в качестве субъекта отношений с внешними факторами и компонентами внутренней среды.

Анализ теоретических положений, выводов и результатов исследований «школ стратегий» показывает, что современная **теория стратегического менеджмента** чрезвычайно многолика, имеет множество направлений, взаимоисключающих взглядов и концепций. Разнообразие форм и противоречивость выводов, содержащихся в нескончаемом потоке монографий и учебников, статей и другой информации, не позволяющая построить логическую цепочку понятий. На этом обстоятельстве еще в 60-х гг. XX в. акцентировал внимание Г. Кунц в статье «Джунгли теории управления», опубликованной в журнале Американской Ассоциации Управления<sup>41</sup>.

В силу таких сложностей Э. Роджерс и Р. Агарвала-Роджерс, укрупняя проблемы стратегического управления, выделили три школы развития управления: 1) школа научного управления; 2) школа «человеческих отношений»; 3) школа социальных систем<sup>42</sup>.

Авторы учебника для бакалавров «Основы менеджмента» выделили пять школ управления: школа научного управления; классическая или административная школа; школа человеческих отношений; школа наук о поведении; школа науки управления. Одновременно ими обоснованы три подхода к стратегическому управлению: процессный, системный, ситуационный<sup>43</sup>.

Таким образом, все попытки пробиться сквозь «джунгли» позиций многочисленных школ и подходов остаются тщетными, так как страдают произвольностью, что, кстати, не отрицают и сами авторы.

На современном этапе общественного развития отечественная управленческая мысль столкнулась с проблемами теоретико-методологического плана и настойчиво ищет выход из односторонней трактовки управления, которая сложилась в американской литературе.

Односторонность подхода заключается в рассмотрении управления лишь с позиции инструментальной функции (менеджерально-технический уровень). Однако, по нашему мнению, американская трактовка управления как менеджмента не может быть полной и окончательной, потому что в США прагматизм – не только черта национального характера, но и социально одобряемый стандарт поведения, мировоззренческий принцип, элемент национальной культуры, нашедший отражение в научных трудах Ч. С. Пирса, Д. Дьюи, Дж.Э. Мида и др.<sup>44</sup>. Вместе с тем,

<sup>41</sup> Кунц Г. Джунгли теории управления // Современное управление: энциклопедический справочник Американской Ассоциации Управления. В 2-х т. М., 1997. Т. 1. С. 1–10.

<sup>42</sup> Роджерс Э., Агарвала-Роджерс Р. Коммуникации в организациях. М., 1980. С. 43–72.

<sup>43</sup> Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 1992. С. 61–81.

<sup>44</sup> Тихонов А. В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000. С. 37.

в мировом пространстве одновременно с американской существуют и другие культуры, где проблематика управления связана с иными моральными ценностями и социальными установками. Так, например, в российской управленческой науке, яркими представителями которой выступают А. А. Богданов, Н. Д. Кондратьев и В. И. Вернадский, наиболее значимым всегда являлось разрешение проблем счастливого жизнеустройства народа и общества, а не достижение личного успеха отдельными его представителями.

## **1.5. Особенности реализации стратегического управления в правоохранительной сфере**

В любой стране, где государство и его правоохранительные структуры работают не эффективно, угрозы социальной безопасности постоянно присутствуют, долго вызревая и проявляя себя в различных формах – политических, экономических и социальных кризисах, терроризме и экстремизме, организованной преступности и иных негативных процессах. Деградация государственных защитных систем может привести к критическому уровню безопасности общества и его катастрофе.

На сегодняшний день уровень социальной безопасности личности, семьи, социальных групп и слоев российского общества требует переосмысления проблем социальной стратегии развития России с учетом ее потенциала, традиций, исконных ценностей народа, исторической природы многонационального государства. На первое место выдвигается социальное управление и одна из его составляющих – стратегическое управление в правоохранительной сфере. Для решения обозначенных им проблем в современных условиях требуются совершенно новые подходы.

В советский период в стране в стабильной обстановке действовала эффективная правоохранительная система. Преступность как объект социального воздействия по своим качественным и количественным характеристикам не представляла угрозы социальному развитию, общественному строю, его политической и экономической организации.

Время поменяло жизненные приоритеты и мировоззренческие установки людей. Перестройка и рыночные реформы породили у общества социально неподкрепленные надежды на легкое решение проблем безопасности. Не была вовремя осознана специфика положения России в геополитическом пространстве, не разработана соответствующая стратегия ее безопасности. Последствиями непонимания настоящих, а не мнимых интересов России для нашего государства стало непростительное промедление с выявлением факторов безопасности и определением приоритетов социального управления в данном сегменте. Между тем период проведения реформ показал, что проблема стратегического

управления социальной безопасностью существенно обостряется и становится актуальной. В частности, экономический эффект в ходе реформ был фактически сведен к нулю. В процессе экономической либерализации границы страны оказались открытыми для контрабанды отечественных ценностей, наркотиков и реактивных материалов. Сформировались почва для сепаратизма и желание отдельных регионов отделиться от России. Некоторые государства стали осуществлять экспансию в пределы России. Появились претенденты на значительные участки территории. Кинотеатры и телепрограммы наполнились чуждой российскому менталитету продукцией. В результате разрушения производственно-технологического потенциала увеличилась реальная опасность технологической зависимости от других государств. Стала очевидной реальность, согласно которой выявилась заинтересованность влиятельных сил ряда развитых стран рассматривать Россию в качестве сырьевого придатка, нежели в качестве сильного конкурента в науке и передовых технологиях.

Тяжелейший период качественного реформирования пережила российская армия, столкнувшись с необходимостью перехода на новые типы вооружения в условиях дефицита бюджетных средств и тяжелого социального положения рядового и офицерского состава. В непрестом положении находился отечественный военно-промышленный комплекс, государственные и зарубежные заказы не заполняли имеющиеся мощности, а конверсию затруднял дефицит финансовых средств.

В непрестом положении находилась отечественная наука. В 90-х гг. XX в. страну покинули около 300 тыс. ученых – кандидатов и докторов наук. «Утечка мозгов» стоила России 60–70 млрд долл. США. В течение нескольких лет происходило разрушение научного, социального и технологического потенциала. Представители частных компаний и государственных структур зарубежных государств получили свободный выход на ведущих перспективных специалистов, «вербовка» которых для работы за рубежом начиналась еще с младших курсов вузов. Под прикрытием «совместных проектов», «внешнего финансирования», «перспективных контрактов» перед иностранцами раскрывались двери некогда закрытых институтов и конструкторских бюро, и, одновременно с этим, для российских специалистов пресекался доступ к передовым технологиям<sup>45</sup>.

Все эти факторы стали благоприятной почвой для преступности, породившей новые виды, угрожающие безопасности общества и государства. Немыслимых масштабов достигла криминализация, что свидетельствовало об отсутствии стратегического планирования в сфере безопасности. В настоящее время преступный мир насчитывает в своих рядах десятки тысяч вооруженных людей. Объединившись, они способны

<sup>45</sup> Мельников И. И. Проблема «утечки мозгов» в России // Управление персоналом. 2004. № 10.



решать не только локальные задачи, но и влиять на формирование государственной социальной политики. По оценкам криминологов, ежегодно в России совершается 10–20 млн преступлений. Опросы населения показывают, что страх перед преступностью ставится людьми на первое место, опережая страхи, вызываемые ростом цен и обнищанием<sup>46</sup>.

Ущерб безопасности личности наносится главным образом насильственными преступлениями, борьба с которыми должна осуществляться по всем направлениям.

По данным экспертов-криминалистов, существенно изменилось как количество, так и «качество» убийств, их общественная опасность<sup>47</sup>. В этих преступлениях преобладает корыстная мотивация, которая ранее в структуре умышленных убийств не превышала 3–8 %. С появлением социального слоя «новые русские» зародились новые виды корыстных убийств («заказные»), совершаемых на основе крупных финансовых сделок, купли-продажи или аренды недвижимости. С корыстными посягательствами на жизнь конкурируют убийства на политической, националистической и конфессиональной почве.

Продолжаются террористические акты, захваты заложников, похищения людей, массовые убийства при межрегиональных военных конфликтах.

Особенностью убийств и насилий последнего времени является использование военного снаряжения. В руках преступников обнаруживаются новейшие образцы оружия, которые продаются и покупаются на криминальном рынке в странах бывшего СССР.

Социально-экономической безопасности личности, общества и государства наносит непоправимый ущерб корыстная преступность, доля которой в структуре всей преступности достигает 70–75 %. Ее финансовые обороты составляют миллиарды рублей. Структурный анализ корыстной преступности показывает, что имущественные преступления приобретают новые формы. Хищения государственной и общественной собственности осуществляются путем незаконной приватизации, «искусственного банкротства», неправомερных финансовых, внешнеэкономических, сырьевых сделок. Распространенный характер приобрело явление «отмывания» денежных средств, полученных незаконным путем.

<sup>46</sup> Результаты социологического исследования «Государственная служба и гражданское общество, в условиях проведения административной и судебной реформ» // Социологический центр и кафедра политологии и политического управления РАГС. 1–7 октября 2003 г.

<sup>47</sup> См.: *Геворгян В.М.* Уголовная ответственность за убийство по найму (заказу) // Вестник Моск. Ун-та. Серия 11. Право. 2007. № 6. С. 67; *Черненко Т.Г.* Квалификация преступлений. Кемерово, 2006. С. 16; *Сотов А.И.* Криминалистическая характеристика убийств, совершенных организованной преступной группой // Следователь. 2008 г. № 4. С. 41; *Шурухов Н.Г.* Криминалистика: учебник. М., 2008. С. 474; *Селиванов Н.А.* Общая схема расследования убийств, совершенных по найму // Прокурорская и следственная практика. 2008. № 1. С. 185 и др.

Угрозу социальной безопасности составляет интернационализация преступности, ее коррумпированность и социализация. Социальная безопасность подвергается угрозе также в результате криминализации политики: примером тому служат региональные выборы, в ходе которых нередко происходят события, негативно отражающиеся на репутации участвующих в них политиков. «Заказные убийства», случившиеся в Москве, Санкт-Петербурге, в республиканских и областных центрах и т. д. также можно причислить к рассматриваемой категории угроз.

Интернационализация осуществляется за счет транснационального объединения организованной преступности и роста количества преступлений, носящих международный характер.

Преступления, затрагивающие интересы двух и более государств, чаще всего связаны с наркобизнесом, контрабандой, незаконным переходом границы, угонами самолетов и захватом заложников, наемничеством, пиратством, браконьерством. Борьба с данным видом преступности требует всеобщей консолидации и широкомасштабного сотрудничества силовых ведомств и правоохранительных органов различных государств.

Внутренние угрозы национальной безопасности находятся в диалектической связи и во взаимодействии с внешними угрозами. Экс-глава кабинета министров Е. М. Примаков отметил основные внешние угрозы безопасности страны. С его точки зрения, в первую группу входят те, что проистекают из стремления некоторых держав навязать России невыгодные условия межгосударственного взаимодействия, нацеленные на ослабление государства и представляющие опасность для ее территориальной целостности. Попытки навязывания невыгодных для нашей страны межгосударственных отношений тесно связаны с процессами, происходящими в социально-экономической сфере. В частности просматривается тенденция «выкачивания» специалистов высоких технологий, создание искусственных ограничений на пути экспорта из России наукоемкой продукции (здесь необходимо отметить позицию США, выразивших протест по поводу поставок в Индию криогенных двигателей, а также попытки вытеснения России с рынков вооружений).

Во вторую группу современных внешних угроз безопасности России входят региональные и межнациональные конфликты, что сопровождается качественными характеристиками. Это можно проиллюстрировать на примерах расчленения Югославии, войны в Афганистане и пр. Серьезную угрозу представляют расположенные вблизи границы России государства, владеющие или стремящиеся овладеть оружием массового поражения (ядерным, химическим, биологическим).

В третью группу Е. М. Примаков включил угрозы, связанные с международным терроризмом<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> *Примаков Е. М.* ООН: вызовы времени: новые и традиционные угрозы безопасности людей и стран // Россия в глобальной политике. 2004. № 5. С. 68–76.

Вышеописанная социальная ситуация с позиций обеспечения безопасности человека, общества и государства поставила перед правоохранительными органами России ряд принципиально новых задач в социальном управлении.

1. Разработка новых управленческих актов, определяющих стратегию и тактику борьбы с преступностью, предусматривающих профилактические меры с подключением всего потенциала, имеющегося у МВД, ФСБ, СВР и других правоохранительных органов. Сюда входит и совершенствование агентурной работы, и развитие новых форм взаимодействия с общественными организациями и формированиями, с хозяйствующими субъектами, координация и сотрудничество на международном уровне и т. п.

2. Переход к стратегии «точечных» ударов по отдельным бандформированиям, террористическим группам и их главарям с обязательной опорой на местное население и организация работы по своевременному предотвращению и пресечению их преступной деятельности.

3. Обеспечение боеспособности, реализация исчерпывающих мер по охране стратегических объектов, которые могут стать мишенью для преступных посягательств (АЭС, водоводы и т. д.); повышение профессиональной выучки личного состава правоохранительных органов, а также систематическое проведение тренингов в принципиально новых условиях социальной действительности.

4. Усиление контроля за миграционными процессами.

5. Разработка и внедрение принципиально новых подходов к информационно-аналитической работе; создание на принципиально новой основе аналитических центров; привлечение научного потенциала и профессионально подготовленных сотрудников, владеющих методологией и методикой стратегического планирования и прогнозирования, специалистов, способных предвидеть возникновение новых видов преступности и их последствия для общества, выявлять тенденции и изменения, происходящие в социуме и обладающие негативным потенциалом влияния на состояние, динамику и уровень преступности как в стране, так и в регионах.

Наряду с современными подходами, активной профилактикой противоправных деяний, своевременной ликвидации или нейтрализации угроз и обеспечением социальной безопасности целесообразно скорректировать саму концепцию социальной безопасности. Основой стратегии здесь должно стать расширение научных и общественных представлений о социальной безопасности России, выведение этих представлений на уровень государственных решений. В противном случае это создает дополнительную напряженность в дезориентированном обществе, не позволяет в необходимой мере консолидировать социальные и политические силы.

*Правоохранительная стратегия* должна опираться на принципиально новую концепцию взаимоотношений личности, государства и обще-

ства. Главный и принципиально важный фактор эффективности усилий общества в этом направлении – укрепление российского государства на правовой, демократической и социальной основе. Достойным партнером в этой деятельности должно стать гражданское общество. По сути, укрепление вышеперечисленных основ государства происходит не только посредством законопослушания, но и путем широкого и активного участия населения в управлении делами общества, развитии принципов, форм и методов самоуправления, умении защищать свою безопасность и индивидуальную свободу.

Таким образом, к предпосылкам необходимости преобразования стратегического управления правоохранительной системой, способной обеспечить социальную безопасность в различных сферах жизнедеятельности общества, относятся: глобализация, информатизация, новые технологические, политические и финансовые реалии; смена политической и экономической организации социума, повлекшая системный кризис и утрату управляемости социальными процессами; отсутствие опережающего изучения внутренних и внешних противоречий общественного развития в стране, на международной арене в разных сферах жизнедеятельности людей, социальных факторов и явлений, негативно влияющих на состояние социальной безопасности; социальная напряженность, расслоение общества, огромный разрыв в доходах населения, духовный кризис, криминализация общества; сепаратизм, экстремизм, терроризм, угрожающие конституционному строю, суверенитету страны и государственной целостности; изменение качественного состояния преступности, появление организованных форм, их выход на международный уровень, тенденции к воспроизводству или самодетерминации; теневая экономика и коррупция в органах государственной власти и управления.

Все эти условия ставят перед правоохранительной системой и субъектами управления новые задачи, связанные с постоянной работой по адаптации к изменяющимся ситуациям. С увеличением количественного и качественного состояния переменных факторов, рисков, вызовов и угроз, влияющих на обеспечение общественной безопасности, правового порядка, прав и свобод граждан, возникает объективная необходимость в совершенствовании социального управления, повышении эффективности действующей правоохранительной системы и ее влияния на динамично меняющиеся процессы. Поэтому сегодня остро стоит вопрос об активном включении в правоохранительную практику методов стратегического управления.

Искусство состоит уже не столько в том, чтобы предвидеть будущее состояние безопасности общества, сколько в создании такой правоохранительной системы, которая могла бы эффективно обеспечивать безопасность общества и государства в неопределенном будущем.

## **1.6. Оценка угроз национальной безопасности в системе стратегического управления в правоохранительной сфере**

Предпосылками и основой для реализации стратегического управления в правоохранительной сфере являются анализ и оценка реальных и потенциальных внутренних и внешних угроз, кризисных ситуаций, а также неблагоприятных факторов в экономической, политической, социально-бытовой, духовной сферах жизнедеятельности общества, представляющих опасность для жизненно важных интересов страны. В ст. 3 Федерального закона «О безопасности»<sup>49</sup> говорится о том, что деятельность по обеспечению безопасности включает в себя следующее:

- 1) прогнозирование, выявление, анализ и оценку угроз безопасности;
- 2) определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- 3) правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- 4) разработку и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- 5) применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- 6) разработку, производство и внедрение современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения безопасности;
- 7) организацию научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- 8) координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности;
- 9) финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- 10) международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- 11) осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На фоне непреодоленного системного кризиса, продолжающегося развития преступности и ее угрожающих видов – организованной, коррупционной, профессиональной, рецидивной и т. п., все большее внимание привлекает научное прогнозирование и стратегическое управление

<sup>49</sup> О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

общественной безопасностью. Отметим, что одной из главных задач стратегического управления является выявление в общественной структуре негативных тенденций, связанных с зарождением угроз качественного изменения параметров преступности, функционированием причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также стратегическое планирование системы мер по их локализации, нейтрализации или устранению. В противном случае преступность, приобретая системные качества и характеристики, способные к самодетерминации и собственному воспроизводству, начинает реально влиять на отношения производства, обмена, распределения и потребления, создавать зоны «преференций» и «безнаказанности». Как справедливо подчеркивает С.Л. Барышев, угроза преступности состоит в том, что «она оказывает системное, негативное воздействие как на экономику, так и на механизм хозяйствования, на всю совокупность социально-экономических отношений»<sup>50</sup>.

Отличительными чертами нового подхода к проблемам безопасности и стратегического управления стало понимание комплексного характера первого, а также и усиление гражданских, социальных аспектов второго. Четко сформулированное понятие угрозы дает ясные ориентиры для выработки стратегии нейтрализации или устранения угрозы правопорядку и социальной безопасности. Как отмечает Дж. Моубрей, «без угрозы, реальной или воспринимаемой, нет нужды в стратегии. Если стратегия не отвечает идентифицированной угрозе, она не имеет ценности. Если она не изменяется в соответствии с изменениями угрозы, она теряет свою ценность»<sup>51</sup>. Концентрация угрозы преступности, опасность ее организованных форм и способности к воспроизводству выдвигает на первый план необходимость применения стратегических методов борьбы с этим сложным структурно-системным социальным явлением, позволяет избегать распыления ресурсов общества. Использование в социальной практике возможностей правоохранительных стратегий и социальных технологий обусловлено их способностью к обеспечению воздействия на причины и условия, порождающие преступления и преступность, а также на саму преступность в целях предупреждения ее самодетерминации.

Весьма важное значение в теории и практике стратегического управления в правоохранительной сфере имеет классификация угроз безопасности, что обуславливает более эффективное им противодействие.

<sup>50</sup> Барышев С.Л. Криминализация экономики – одна из основных угроз экономической безопасности / Российское общество, государство и органы внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. М., 2002. С. 90.

<sup>51</sup> Mowbray J. A primer on strategy analysis. URL: <http://www.au.af.mil> (дата обращения: 23.11.2013).

Как отмечалось в Итоговом документе научно-практической конференции «Глобализация и экономическая безопасность России», проходившей 12 ноября 2004 г. в Москве, наиболее значимыми критериями дифференциации видов угроз являются следующие:

- а) местонахождение источника опасности;
- б) степень сформированности угрозы;
- в) характер угроз по сферам и областям человеческой деятельности (экономической, политической, духовной, общественной, информационной, правоохранительной, продовольственной и т. д.);
- г) уровень субъективных оценок угроз.

Угрозы общественной безопасности имеют различный характер и вызывают неодинаковые по значимости и объему последствия преступности. Они могут появляться и исчезать, возрастать и уменьшаться. Одновременно с этим будет изменяться их значимость для социальной безопасности. При этом в стратегическом управлении является исключительно важным правильное определение и прогнозирование тенденций и приоритетов в преодолении угроз, вызываемых преступностью в целом и ее различными видами.

По источнику происхождения угрозы социальной безопасности со стороны преступности могут быть внешние и внутренние. В настоящее время на социальную безопасность России угрожающее влияние оказывает нелегальный мировой рынок, контролируемый транснациональной организованной преступностью. В частности, объемы мировой торговли нелегальными наркотиками по масштабам сопоставимы с мировым нефтяным бизнесом и превышают 400 млрд долл. или 8 % всей мировой торговли. Объем тайного рынка оружия в наиболее благоприятные годы колеблется в пределах 5–10 млрд долл. Он приближается к масштабам ежегодного, официального экспорта вооружений из США, являющегося лидером мирового рынка (около 10 млрд долл.).

Торговля людьми (работоторговля) является еще одним видом криминала. По оценкам международных организаций в мире насчитывается 27 млн «рабов». Большинство из них заняты в сельском хозяйстве, горном деле, проституции. В 1850 г. раб на Юге США стоил 40 тыс. долл., ныне его можно купить за 90 долл. Ежегодный денежный оборот торговли женщинами в целях сексуальной эксплуатации составляет 7–12 млрд долл.<sup>52</sup>

Значительную угрозу социальной безопасности представляет легализация криминальных доходов и отмывание денег, нажитых преступным путем. Криминализация международного рынка является финансовой базой терроризма, а значит несет реальную угрозу и национальной безопасности России<sup>53</sup>. Еще одним примером внешней угрозы может слу-

<sup>52</sup> Середин И. Рабство 21 века. URL: <http://www.hristiane.ru/blog/rabstvo-21-veka.html> (дата обращения: 15.12.2013).

<sup>53</sup> Попов Ю. Н., Тарасов М. Е. Теневая экономика в системе рыночного хозяйства. М., 2005.

жить угроза, создаваемая разведывательными структурами, подрывной деятельностью. Внутренние угрозы исходят со стороны собственного государства или его граждан. Например, это все возрастающий уровень преступности несовершеннолетних, которая напрямую связана с ростом уровня рецидива преступлений.

Угрозы социальной безопасности по степени сформированности подразделяются на реальные угрозы (т. е. окончательно сформированные), которые уже осуществляются или могут осуществиться в любой момент времени; потенциальные угрозы порождают опасности, формируют предпосылки, реализуемые при определенных условиях; мнимые угрозы, т. е. те, которые при искаженной информации или дезинформации воспринимаются и оцениваются как реальные.

Многие аналитики справедливо признают, что реальной угрозой безопасности российского общества было создание рынка государственных краткосрочных бескупонных обязательств (ГКО), осуществлявшееся высшими должностными лицами Минфина России и ЦБ России. В настоящее время бесспорной является точка зрения, что пирамида ГКО выстраивалась в результате совместных интересов финансовой олигархии и государственных чиновников. Потери для общества на выплату процентов составили 450 млрд руб., что в 15 раз больше, чем полученный доход<sup>54</sup>. Примером потенциальной угрозы безопасности может служить возникшая возможность закрытия градообразующего предприятия в регионе, рост безработицы и как следствие – увеличение числа краж, грабежей и разбойных нападений, т. е. нарушение имущественных и личных прав граждан и юридических лиц.

Угрозы социальной безопасности дифференцируются и в соответствии со сферами общественной жизни и деятельности. Это угрозы в политической, законодательной, экономической, банковской, продовольственной, информационной, правоохранительной и других сферах. В частности, в Общей концепции развития российского законодательства отмечается, что к угрозам основам конституционного строя относятся такие преступные проявления, как терроризм, экстремизм, сепаратизм, правовой нигилизм и отчуждение граждан от власти. Им зачастую предшествуют правовые риски, «когда разрастание поля юридических коллизий и массовые нарушения законности приводят к ослаблению авторитета властей и гражданских институтов. Снижение реальной эффективности закона мешает произвольное соотношение актов и действий. Правовой порядок "ломается"»<sup>55</sup>.

Угрозой безопасности является и кризис системы борьбы с преступностью, выражающийся «в пробельности и противоречивости уголов-

<sup>54</sup> Шмонин А. В. Банковские технологии и преступность. М., 2005.

<sup>55</sup> Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2005. С. 13.



ного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, других отраслей права, осуществляющих предупреждение преступности, в дисфункции предупредительной деятельности правоохранительных органов и судов, в серьезных проблемах функционирования уголовно-исполнительных учреждений, в ликвидации системы общественной профилактики, в нарушении принципов равенства всех перед законом и неотвратимости ответственности за правонарушения»<sup>56</sup>.

Угрозы могут дифференцироваться и по уровню воздействия, на межгосударственные, государственные, региональные, локальные. Они могут соотноситься с социальными слоями, группами и отдельными лицами. В этот классификатор укладываются не только транснациональная преступность как угроза определенной группе государств, но и отдельные преступления, совершаемые в отношении граждан или лиц, занятых, например, в банковском, нефтяном либо каком-нибудь другом бизнесе.

По характеру проявления угрозы бывают природные, антропогенные, социальные и т. д. В зависимости от вида, масштабов и средств их воздействия различают военную, экономическую, политическую, правоохранительную, духовную, демографическую, генетическую, экологическую, информационную, продовольственную безопасность страны, общества, человека. Это характеризует деятельность по обеспечению безопасности как многоаспектную и чрезвычайно сложную в плане ее обеспечения.

Так, угрозы безопасности в социально-политической сфере представляют собой действия отдельных индивидов или социальных групп или сообществ, порождающие различные явления, процессы, а также возникающие вследствие несвоевременного разрешения государством, другими социальными институтами противоречий в общественных отношениях. Они могут привести к подрыву социальных отношений в политической системе, ограничению возможности социальных институтов решать проблемы жизнедеятельности и жизнеобеспечения государственного устройства, проведения независимой внутренней и внешней социальной политики, сужению возможностей народовластия и самоуправления, реализации каждым гражданином смысла жизни и ее социального предназначения.

К внутренним угрозам социально-политической безопасности можно отнести, например, социально-политические проблемы в обществе в случае их обострения в результате приватизации национального достояния и присвоения богатства весьма ограниченной частью олигархов; бюрократизацию общественной жизни, непомерное разрастание чиновничьего аппарата, завладевшего правом принятия решений в социальной

<sup>56</sup> Криминология: учебник / науч. ред. Н. Ф. Кузнецова, В. В. Лунеев. М., 2005. С. 175.

сфере; политизацию организованной преступности и рост коррумпированности в структуре органов власти.

К внешним угрозам относится, в частности, масштабный импорт продовольствия, существенно сдерживающий развитие собственного сельскохозяйственного производства, что приводит к растрачиванию земельных угодий, ликвидации многих животноводческих комплексов и ферм. Данное явление порождает среди региональных чиновников злоупотребление продажей земли в частные руки и т. д. Экономическое давление на Россию создает почву для захвата иностранными гражданами либо российскими преступными группировками в отдельных ее регионах сырьевых, материальных и технологических ресурсов.

В *демографической сфере* различные явления обуславливают процессы, отрицательно влияющие как на социальную безопасность в целом, так и на состояние преступности в частности. Это приводит к сокращению народонаселения страны путем умышленного разрушения системы здравоохранения, ухудшения медицинского обслуживания, поставки некачественных или поддельных лекарств и т. п. Отдельные государства и их спецслужбы, в целях организации в России геноцида, распространения нищеты, угнетения и страха в обществе, осуществляют миграционные экспансии извне, темпы которых превышают прирост популяции коренных народов. К угрозам относится не отработанная политика решения проблем детей и молодежи, отсутствие государственной поддержки семейного воспитания. Это усугубляется ситуацией с электронными СМИ, которые способствуют подавлению чувства социальной защищенности человека, насаждению в сознании молодого поколения стадного чувства («интернет-зомби»), стиранию базовых ценностных ориентаций (патриотизма, любви к родине, правильного отношения к труду, чувства ответственности за семью, воспитание молодого поколения и т. д.). В результате не только увеличивается количество сирот и беспризорников, но и растет преступность среди несовершеннолетних, питающая рецидивную и организованную противоправную деятельность. Остается непродуманной политика урбанизации, происходит массовый отток сельских жителей в города. В этой связи ускоренно продвигаются идеи распродажи земли, программы нарушения генетического здоровья, негативно воздействующие на генетические традиции и связи людей.

Остаются реальными угрозы социальной безопасности в духовной сфере, которые представляют собой явления и процессы, приводящие к деградации культуры, утрате нравственных ценностей, традиций и обычаев, нравов, морали общества, напрямую связанные с уровнем и отрицательной динамикой правонарушений. Появляется низкопробная литература. Распространяются многочисленные мифы об истории России, высмеивается национальный характер русских людей, искажаются смыслы добра и зла, соответствующие русской культуре понятия любви,

ценности труда, справедливости, общинного характера жизнедеятельности русского человека. В общество внедряются различные секты, которые разжигают межконфессиональные противоречия, способствуют совершению преступлений по религиозным и межнациональным мотивам.

При формировании стратегии правоохранительной системы необходимо учитывать тенденции, негативные явления и процессы, зарождающиеся в *информационно-управленческой сфере*. Здесь создаются возможности нанесения ущерба не только функционированию и развитию самой информационной среды, ее безопасности, но и (если рассматривать проблему со всех стратегических позиций) всему обществу. Затруднено или становится невозможным отражение информационной интервенции или защита общества от нее. Примером такой угрозы могут служить просчеты и ошибки в кадровой политике, приход на руководящие посты СМИ лиц, «симпатизирующих» чуждой российскому обществу западной идеологии и способствующих ее распространению с помощью информационных технологий.

Угрожающий характер приобретают преступления, связанные с несанкционированным доступом к информации, связанной со всеми сферами жизнедеятельности общества, с целью ее хищения, искажения, уничтожения или использования для совершения различных правонарушений (например, это базы данных налогоплательщиков). Наблюдаются злоупотребления и превышение должностных полномочий со стороны различных чиновников, ограничивающих право СМИ и журналистов на законное получение, сбор и передачу сведений.

Внешние угрозы проявляются в информационной борьбе против России. Информационная и финансовая поддержка со стороны Запада негативных тенденций или процессов, появляющихся в обществе, манипулирование сознанием населения, препятствие в участии на равноправной основе в международном информационном обмене, несанкционированный доступ или преднамеренное воздействие на государственные и общественные отечественные информационные системы, нарушение их функционирования – примеры, подтверждающие данный тезис.

Отметим, что для настоящего времени характерно явление расширения объема дезинформации, усиление ее влияния на общественное мнение с тем, чтобы дезавуировать принимаемые политическим руководством страны решения по реализации социальных и культурных программ, развитию экономики в интересах общества. Как правило, это связано с расхищением информационных ресурсов.

Несовершенство систем пограничного и таможенного контроля, слабая защищенность границ создает благоприятные условия для проникновения в страну наркотиков, оружия, реализации незаконных крупномасштабных сделок, приобретения криминальными группировками доминирующих позиций в некоторых секторах экономики, что в значи-

тельной степени влияет на безопасность страны (уголовное дело в отношении владельцев магазина «Три кита»<sup>57</sup>).

Рассмотренные выше риски, вызовы и угрозы социальной безопасности тесно связаны, взаимодействуют и во многом обуславливают необходимость повышения эффективности функционирования правоохранительной системы. В первую очередь это относится к таким явлениям и процессам, которые влекут за собой нарушения прав и свобод человека, криминализацию общества, увеличение количества видов преступности. Преступность в свою очередь приводит к деградации социальной системы как целостной совокупности социально-экономических, общественно-политических, духовно-нравственных отношений, соответствующих выбору народа. Другими словами, разрушает социальное пространство государства. Кроме этого сама правоохранительная система не свободна от внутренних и внешних угроз социальной безопасности. К ним относятся коррумпированность работников правоохранительной и судебной систем, их низкий профессиональный уровень, несовершенство законодательства, лоббирование законов, принимаемых в соответствии с групповыми интересами различных сообществ. Особую угрозу безопасности общества представляет организованная преступность, которая по большей части имеет связи на международном и внутри региональном уровне.

## **1.7. Понятие стратегии в правоохранительной сфере. Виды стратегий**

*Глобальными стратегическими целями* современного общества были и остаются безопасность страны, существующего общественного строя и системы сложившихся общественных отношений, а также обеспечение всесторонней социальной защищенности граждан.

Безопасность отражает фундаментальную потребность общества, формируется и корректируется высшим органом исполнительной власти – Президентом Российской Федерации и подчиненным ему органом – Советом Безопасности Российской Федерации. На ее реализацию нацелены системы социального управления. Безопасность личности, общества, государства, безопасность в экономической, политической, социальной и духовной сферах от правонарушений и преступных проявлений тесно связана с деятельностью социальных институтов и структур общества, органов и организаций системы социального управления, в которой не последняя роль отводится управлению в правоохранительной сфере.

<sup>57</sup> Российская преступность // Частная библиотека материалов и заметок о преступности в России. URL: <http://ru-read.ru/tag/Дело-Трех-китов> (дата обращения: 28.11.2013).

Культура современного российского общества провозглашает приверженность демократическим ценностям, расширение и развитие которых во многом зависит от диктатуры закона, соблюдения всеми прав и законных интересов каждого. Одной из важных особенностей современной теории демократии является акцент на развитии личности, реализации прав и свобод человека как системообразующей основы гражданского общества и правового государства. Современное правовое государство признает в силу своих базовых принципов публичные права личной свободы, установление прав личности в ее отношениях с государством. Решающую роль здесь играют субъекты правоприменительной деятельности, в качестве которых выступает государство и создаваемые им правоохранительные органы, обеспечивающие безопасность личности, общества и государства от правонарушений и преступных посягательств.

Вместе с тем абсолютизация личности в качестве основного субъекта в системе социальной безопасности в ущерб обществу и государству может привести к утрате системных связей, принижению роли других объектов безопасности. В частности, государственного суверенитета, территориальной целостности, экономического потенциала и т. п. Но в любом случае успех правоохранительной деятельности зависит от эффективного разрешения возникающих в обществе конфликтов между государством и преступностью.

По определению российского конфликтолога А.В. Дмитриева, социальный конфликт (включая юридический) является «видом противостояния, при котором стороны стремятся захватить территорию, либо ресурсы, угрожают оппозиционным индивидам или группам, их собственности или культуре таким образом, что борьба принимает форму атаки или обороны»<sup>58</sup>. Следовательно, достижения и неудачи в социально-экономическом развитии общества можно проследить по тому, с каким успехом государство осуществляет борьбу с правонарушениями и преступностью, относящимся к юридическим конфликтам. В любом случае эффективность борьбы с этим социальным злом во многом зависит от правильно избранной правоохранительной стратегии, способной обеспечить достижение целей социальной безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах от правонарушений и преступлений.

Хотя термин «стратегия» греческого происхождения, концепция эта неизменно возникала и (возникает) во все эпохи и в любой культуре. Слово «*strategos*» буквально переводится как полководец, полководческое искусство.

В современном русском языке данный термин обозначает также искусство руководства общественной, политической борьбой, искусство планирования руководства, основанного на правилах и далеко идущих

<sup>58</sup> Дмитриев А.В. Конфликтология. М., 2000. С. 54.

прогнозах<sup>59</sup>. В книге величайшего стратега всех времен и народов Сунь-Цзы «Искусство войны» (V в. до н. э.) описаны основы практически всех известных стратегий, разработанных и развитых в последующие столетия. Все эти стратегии военного искусства объединяет один идеал – победа без кровопролития<sup>60</sup>. На языке правоохранительного субъекта это означает только одно – с наименьшими материальными затратами и человеческими усилиями получить наилучший результат в деятельности по борьбе с преступностью и обеспечению социальной безопасности личности, общества и государства от преступных посягательств.

Борьба с преступностью, как и любой другой конфликт, ведется и выигрывается благодаря стратегическому искусству. Другими словами, стратегия – это искусство достижения наилучших результатов с наименьшими потерями и претворение идей в жизнь.

Один из теоретиков стратегического планирования в производственно-экономической сфере А. Чандлер, раскрывая классический подход и свой взгляд на саму сущность стратегии, полагал, что «это определение основных долгосрочных целей и задач предприятия и утверждение курса действий, распределение ресурсов, необходимых для достижения этих целей»<sup>61</sup>. О. С. Виханский определил стратегию как «долгосрочное качественно определенное направление развития организации, касающееся сферы, средств и формы ее деятельности, системы взаимоотношений внутри организации, а также позиции организации в окружающей среде, приводящее организацию к ее цели»<sup>62</sup>.

Интерпретируя понятие стратегии, разработанное отечественными и зарубежными авторами, *правоохранительную стратегию* можно определить как идеальную обобщающую модель действий правоохранительного субъекта, необходимых для достижения сформулированных долгосрочных целей по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступлений в материальной и духовной сферах жизнедеятельности человека на основе выбранных критериев и эффективного распределения ресурсов.

По существу, главным свойством реализуемой правоохранительной стратегии является повышение и расширение возможности государства в обеспечении социальной безопасности. Стратегия создает необходимые предпосылки на основе исследования тенденций развития общественных отношений, изучения различных факторов, глубокого анализа рисков, вызовов и угроз, к оптимизации процессов управления будущим состоянием безопасности общества через прошлое и настоящее.

<sup>59</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 944.

<sup>60</sup> Конрад Н.И. Сунь-Цзы. Трактат о военном искусстве. Перевод и исследование. М., 1958.

<sup>61</sup> Chandler A.D. *Strategie and Structure: A Chapter in the History of Industrial Enterprises*. Cambridge, Mass, MIT / Press. 1962. P. 93.

<sup>62</sup> Виханский О. С. Стратегическое управление: учебник. М., 2000. С. 296.

При профессионально выбранной стратегии и ее эффективной реализации происходит преобразование социальных факторов случайного характера в системное или действительное, что значительно повышает результативность прилагаемых обществом усилий в борьбе с преступностью и правонарушениями, обеспечении прав и законных интересов личности.

Поэтому задача правоохранительной стратегии по обеспечению социальной безопасности заключается, говоря языком кибернетики, в искусстве удержания настоящего и будущего в единой точке. С ее помощью решаются проблемы, которые не могут быть ликвидированы тактическими методами управления. С этой точки зрения **стратегия** выступает в виде процесса сознательного конструируемого события или контрсобытия (как реакция на события другой стороны, например, преступного сообщества), происходящих в определенном контексте.

Правоохранительная стратегия также может рассматриваться в качестве общей концепции по достижению главных целей в обеспечении социальной безопасности общества, государства, социальных групп и распределения в этих целях постоянно ограниченных ресурсов. Стратегия становится средоточием усилий на главных направлениях, позволяющим отодвинуть на задний план второстепенные задачи правоохранительной деятельности. Одновременно с этим стратегия представляет собой систему управленческих решений, направленных на реализацию миссии правоохранительных субъектов и их организаций, ее преобразование в новое качественное состояние. Эти решения носят долгосрочный характер и определяют, с одной стороны, направления формирования и развития организационного потенциала правоохранительной системы, с другой – пути и способы осуществления эффективного воздействия на внешнюю среду, включающую факторы, позитивно или негативно влияющие на состояние социальной безопасности. На среднем и низовом уровне управления стратегия дополняется и конкретизируется тактикой или так называемой краткосрочной стратегией и представляет собой совокупность управленческих решений, отражающих оптимальный вариант решения стратегических задач в существующих условиях или с учетом новых и непредвиденных обстоятельств.

Стратегия включает в себя несколько элементов.

Во-первых, систему целей, в которую входит миссия и генеральная цель правоохранительной системы в целом и отдельных ее субъектов, а также общеорганизационные и специфические цели каждого из субъектов, входящих в систему. Например, миссией органов МВД России является обеспечение общественной безопасности и правопорядка во всех сферах жизнедеятельности людей, а одной из главных стратегических целей в современных условиях – защита каждого человека и гражданина, общества, государства от правонарушений и преступных посягательств.

Во-вторых, приоритеты (ведущие принципы) распределения ресурсов и осуществления правоохранных и предупредительно-профилактических действий субъектов. При этом необходимо руководствоваться несколькими принципами. Например, ресурсы направляются в первую очередь для решения наиболее важных и насущных проблем: на модернизацию парка оперативного автотранспорта, увеличение единиц электронно-вычислительной техники и приобретение для нее соответствующего программного продукта. Ресурсы можно выделять по выбору, в соответствии с потребностями (регионам с неблагополучной оперативной обстановкой), или всем подразделениям поровну (распределение штатной численности оперативных работников, участковых уполномоченных, следователей и т. д.). Первый, приоритетный подход целесообразен в переломные моменты для общества, государства (модернизация, перестройка, кризисное состояние и пр.), когда силы и средства необходимо концентрировать на решающих направлениях. Второй и третий – в период относительной стабилизации.

Третьим элементом выступают правила, регламентирующие процесс реализации стратегии общественной безопасности в экономической, социальной, политической и духовной сфере с учетом протекающих в них процессов, которые могут характеризоваться как позитивными, так и негативными тенденциями. Такие правила формулируются при формировании организационной структуры, осуществлении взаимодействия и координации, при осуществлении специальных операций и т. п. Следует учитывать, что в любой момент во внутренней и внешней среде могут возникнуть новые непредвиденные обстоятельства, которые не укладываются в рамки концепции и могут иметь некоторые последствия, а именно:

- привести к развитию организации в новом направлении (как это было с признанием российским обществом существования организованной преступности, созданием дополнительной структуры и основательной корректировкой концепции борьбы с преступностью);
- заставить отказаться от прежних установок или подходов (например, рассматривать рост преступности только как результат слабой работы полиции);
- поспособствовать развитию или, наоборот, замедлить его (коррупция в таможенных органах как негативный фактор влияния на развитие национальной экономики).

Чтобы не менять в связи с этим генеральную стратегию, правоохранительная система (организация) может ставить и реализовывать дополняющие и развивающие ее стратегические задачи. Но, если ситуация изменяется коренным образом, стратегию следует обновлять полностью. Шагом в данном направлении стало, например, создание самостоятельного Следственного комитета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. В этом случае при формулировании стратегии должна учи-



тываться возможность приближения к главной цели организации (если от движения к ней пришлось в той или иной мере отступить), а также готовность к решению дополнительно возникших проблем во избежание негативных последствий.

Любые стратегии, в том числе и правоохранительная, строятся в соответствии с определенными правилами или принципами. Общие принципы работы над стратегией предполагают объективность, конкретность, оптимальность и эффективность, принцип основного звена и сочетания общественных и государственных начал. Существует 18 специальных принципов построения правоохранительной стратегии, реализация которой призвана обеспечить общественную безопасность личности, общества и государства.

#### *1. Принцип полного учета национальных интересов.*

В целом они неизменны, но среди них выделяются жизненно важные и второстепенные. Правоохранительная система связана с обеспечением таких жизненно важных интересов, как правовой порядок и социальная безопасность личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

#### *2. Принцип научного предвидения.*

Выверенные, хорошо разработанные стратегии могут быть выполнены только на базе научного анализа и синтеза внешней и внутренней среды правоохранительной системы, с установлением основных факторов, определяющих развитие всех сопряженных с ней систем, наиболее вероятных тенденций их развития, и установлением на базе научных данных оптимальных путей и способов развития позитивных тенденций, и локализации и нейтрализации негативных.

*3. Принцип понимания стратегии как перехода правоохранительной системы от настоящего к будущему.*

Подход, позволяющий сконцентрироваться не на настоящем, а на будущем состоянии правопорядка и безопасности, анализировать настоящее в контексте будущего. Такая стратегия выявляет тенденции и будущие состояния социальных процессов и явлений, создающих риски и угрозы безопасности, накапливает компоненты будущего состояния правонарушений и преступности (динамику, структуру, уровень, и т. д.) в настоящем (сегодня). Сформулированная таким образом стратегия позволяет понять потребности будущего развития и способа функционирования системы уже сегодня и избрать главное направление, по которому следует продвигаться, чтобы сблизить настоящее и будущее оптимально, мягко, наиболее безболезненно для общества. Взгляд из будущего позволяет формировать новую реальность состояния правопорядка и общественной безопасности в социальном пространстве, так как стратегия поддерживает те тенденции в развитии процессов и явлений, которые интересуют правоохранительную систему с точки зрения будущих позитивных сдвигов.

4. *Принцип соответствия выбранной стратегии потенциалу правоохранительной системы*, ее организации, политике руководителей всех уровней, опыту и навыкам личного состава сотрудников, их правовой и общей культуре, системе мотивации лиц, ее реализующих.

5. *Принцип этичности*.

Допустимы только «правильные» принципы, соответствующие нормам морали и права действия. Неверные средства достижения стратегических целей по обеспечению общественной безопасности делают непригодной саму стратегию.

6. *Принцип учета человеческого фактора*.

Данный принцип предполагает ведущую роль руководителей управляющих субъектов в выработке стратегии, принятии ее персоналом и руководителями подчиненных уровней, а также отбор и расстановку профессиональных кадров, способных реализовывать стратегию. Данный принцип создает в правоохранительной системе атмосферы подчиненности личных интересов общим, что делает невозможным доминирование отдельных групп над системой. Отметим, что реализация данного принципа актуальна и наиболее затруднена.

7. *Принцип соответствия стратегии реально имеющимся технологиям*.

Стратегия правоохранительной сферы может быть отнесена к высшему уровню управления общественной безопасностью и соотнесена с социальными процессами, связанными с этим явлением не только в настоящем, но и в будущем. Данная стратегия требует более существенной интеллектуальной поддержки как высших государственных структур, так и ведомственных, обеспечивающих правопорядок, борьбу с правонарушениями и преступностью. В процессе ее формирования происходит смещение акцентов с информационных потоков в направлении генерирования новых идей и новых знаний. Поэтому стратегия рассматривается как высший интеллектуальный продукт, и в этой связи каждый управляющий субъект должен иметь в своем штатном арсенале специалистов высшей квалификации, обладающих необходимыми знаниями, умениями, навыками и владеющих технологиями разработки стратегий. Если не будет интеллектуального продукта, то не помогут никакие финансовые и материальные ресурсы.

8. *Принцип инновации (обновления)*.

Всякая стратегия должна обладать уровнем новизны. Это особенно актуально в деле обеспечения общественной безопасности на фоне быстро меняющихся и негативно развивающихся тенденций в состоянии преступности. Игнорирование данного принципа может привести к снижению эффективности деятельности правоохранительной системы и к качественному изменению преступности, к самовоспроизводству, к реальным угрозам национальной безопасности страны, конституционному строю и суверенитету государства. Этот принцип предполагает

направление усилий руководителей на совершенствование форм, методов и технологий управления.

*9. Принцип внутренней целостности.*

В связи со значительным количеством управляющих субъектов системы и высокой энтропии (неопределенности поведения) социальной среды, в которой они функционируют, стратегия не должна содержать противоречивости элементов. Например, несогласованности долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных целей.

*10. Принцип определенности стратегии.*

Нечетко сформулированная стратегия может повлечь ошибочное ее понимание субъектами правоохранительной деятельности и привести к неэффективной реализации. При этом необходимо учитывать особое место и роль правоохранительной сферы в системе социально-политического управления. Поэтому нарушение данного принципа ведет к неэффективному исполнению такой стратегии и влечет за собой негативные последствия для общества в целом, отдельных регионов и социальных групп.

*11. Принцип целевого программирования ситуаций, процессов и явлений.*

Любая стратегия связана с постановкой новых целей, так как прежние могут решаться испытанными средствами. Целевое программирование предполагает преодоление сопротивления внешней и внутренней среды и выводит систему на новый уровень функционирования.

*12. Принцип совместимости со средой,* позволяющий эффективно с ней взаимодействовать, формировать ее или изменяться под ее влиянием, отвечает за учет внешних и внутренних факторов существования правоохранительной системы. Он, несомненно, важен: решения, принятые на основе только внешних или только внутренних факторов неизбежно будут страдать недостаточной системностью, что приведет к ошибочному выбору стратегии.

*13. Принцип гибкости стратегии.*

Способность стратегии к адаптации – важное условие эффективности. Неспособность стратегии перестроиться к изменяющимся условиям в социальной сфере ведет к тому, что борьба с преступностью обречена на неудачу и должна повлечь смену стратегии (например, смену руководства организацией). Следует иметь в виду, что изменения внутренних и внешних условий могут быть как ожидаемыми (предсказуемыми), так и неожиданными, требующими безотлагательного реагирования. В частности, к изменениям внутренних условий функционирования системы можно отнести размывание профессионального ядра и переход профессионалов из правоохранительной системы в бизнес-структуры. В качестве примера изменения внешних условий можно назвать появление таких новых видов преступности, как, рейдерство в экономике, торговлю человеческими органами или ликвидацию градообразующего предприятия в крупном городе.

14. *Принцип учета наличия различных рисков, вызовов и угроз общественной безопасности.*

В определенные периоды и в конкретном месте возникают возможности для появления различной степени и характера рисков, вызовов и угроз общественной безопасности. Поэтому стратегия должна отталкиваться от возможных или уже проявившихся подобных факторов.

15. *Принцип построения стратегии с учетом как действия, так и противодействия системы.*

В частности в правоохранительной сфере необходимо учитывать воздействие законодательной и правоприменительной системы и системы охранительных отношений, а именно тех противоречий, которые возникают при реализации административного, уголовного, уголовно-процессуального и иного законодательства, а также «сопротивление», которое оказывается преступным миром, при обеспечении правопорядка и общественной безопасности в различных сферах жизнедеятельности человека.

16. *Принцип предупреждения опасностей.*

Анализ и оценка возможных угроз как в целом, так и отдельных сегментах. Категоризация и дифференциация возмущающих воздействий. Идентификация отклонений в системах, являющихся индикаторами (показателями) угроз и проблем. На первое место ставятся типы задач и целей, отличных от тех, которые ставятся в тактическом мониторинге (наблюдение за средой). Стратегия имеет дело с тенденцией, тактика – с ситуацией.

17. *Принцип реальности и выполнимости стратегии.*

Соответствия стратегии реально имеющимся ресурсам указывает на то, что невыполнение этого условия делает невозможным реализацию даже самой выверенной стратегии. Под ресурсами предполагается не только финансовое и материальное обеспечение, но и морально и профессионально подготовленный персонал, законодательное и информационное обеспечение правоохранительной системы, общественное мнение, доверие и поддержка правоохранительных органов населением.

18. *Принцип соответствия стратегии и тактики. При формировании стратегии следует учитывать возможности решения тактических задач.*

Любая система, как правило, имеет не одну, а несколько стратегий, выделим среди них следующие:

– *генеральная*, отражающая пути и способы осуществления миссии и основной цели системы, специальных целей для отдельных особых случаев (антитеррористическая стратегия, стратегия при возникновении чрезвычайных ситуаций и т. п.);

– *функциональные*, которые определяют пути достижения специфических целей, поставленных перед отдельными службами и подразделениями. Каждая такая стратегия имеет свой объект, на который она направлена (кадры, финансы и пр.). Если объект представляет что-то

неразделимое на элементы, то в этом случае стратегия именуется *концентрированной* (обеспечение безопасности и правопорядка в условиях чрезвычайных ситуаций, например, наводнение, землетрясение и т. д.). Если такое разделение существует и необходимо самостоятельное развитие каждого элемента на основе взаимной поддержки, то речь идет о *диверсифицированной* стратегии (одновременном развитии).

Применительно к каждому уровню управления можно разрабатывать свои стратегии: мировые, государственные, региональные, городские, функциональные и пр.

Правоохранительные стратегии в рамках государства формируются как относительно самостоятельный инструмент социально-политического управления и одновременно могут опираться на стратегии более низкого уровня. Правоохранительные стратегии регионов могут составлять основу для стратегий городов и муниципальных образований.

На каждом уровне (государство, регион, город) реализуется функциональная стратегия, которая обеспечивает различные стороны системы социальной безопасности (экономической, финансовой, продовольственной, медицинской и т. п.). Именно в таком аспекте следует рассматривать и правоохранительную стратегию, обеспечивающую безопасность личности, общества, государства в различных сферах жизнедеятельности людей.

Также стратегии подразделяются следующим образом:

- по времени реализации: старые (советский период) и новые (период реформ, период возрождения и стабилизации);
- по значимости формулируемых целей: главные и второстепенные (тактические) стратегии;
- по содержанию: стратегии функционирования и развития системы;
- по срокам достижения целей: краткосрочные (3 года), среднесрочные (5–10 лет), долгосрочные (15 и более лет);
- по управлению различными сферами жизнедеятельности: социально-экономической, социально-политической (в частности, правоохранительной), социально-культурной сферами;
- по сфере осуществления и обеспечению в них социальной безопасности: государственные, политические, законодательные, экологические, военные, экономические, финансовые, продовольственные, информационные;
- по масштабу действия: федеральные, региональные, межрегиональные (на уровне округов), городские, муниципальные, в рамках отдельной организации;
- по уровню компетенции субъекта управления: принимаемые высшими органами законодательной и исполнительной власти, федеральными органами государственной власти и управления, законодательными и исполнительными органами территорий, а также органами

государственной власти и управления в регионах, городскими законодательными и исполнительными органами, муниципалитетами;

- по направлениям деятельности: общие (генеральная стратегия борьбы с правонарушениями и преступностью, стратегия предупреждения правонарушений и преступности) и частные (стратегия по охране общественного порядка), функциональные (общезаконодательные, финансовые, кадровые, инновационные, информационные и др.) и отраслевые (стратегия борьбы с экономическими и налоговыми преступлениями, с организованной преступностью и коррупцией и т. д.);

- по степени сложности: простые и сложные; первые имеют один объект (финансовая стратегия), вторые связаны с несколькими объектами (стратегия экономической безопасности, которая подразделяется в соответствии с отраслями экономики, имеет различные субъекты и объекты стратегического управления);

- в рамках организационной стратегии выделяют: стратегии структуры, целеполагания, оценки результатов деятельности, организации управляющих воздействий, организации управления в системе (оргane), научного и научно-технического обеспечения системы;

- в рамках кадровой стратегии выделяют: стратегии отбора, расстановки и профессиональной подготовки кадров; воспитательной работы с кадрами; социально-психологической подготовки личного состава; социальной защищенности персонала;

- в зависимости от мотивационной установки руководителя выделяют наступательные, оборонительные, имитационные, традиционные, зависимые стратегии, которые могут носить и смешанный характер.

Наступательные предполагают активность организации, использование всех возможностей, сил, средств и методов воздействия на объект стратегического управления. Суть оборонительных стратегий заключается в укреплении ранее достигнутых организацией позиций.

Этим перечнем классификация стратегий не исчерпывается, они могут дифференцироваться и по другим признакам и критериям. В практике управления часто встречаются как определенные стратегии, так и неопределенные, не существующие в виде хорошо продуманных концепций.

Процесс формирования правоохранительной стратегии – это напряженный мыслительный процесс, который материализуется в трех этапах или стадиях.

Первый этап – *разработки стратегии* – предполагает прогнозирование и оценку настоящего и возможного будущего состояния внешней и внутренней социальной безопасности личности, общества и государства от правонарушений и преступных посягательств. Эта оценка осуществляется как на уровне страны и регионов, так и в разрезе различных социальных сфер жизнедеятельности (экономической, политической, социально-бытовой, духовно-культурной и т. д.). На этом этапе

оцениваются также ресурсные возможности – человеческие, финансовые, материально-технические, научные и научно-технические, административно-управленческие, информационные и пр.

На основании оценочных выводов стратегическое моделирование переходит на вторую стадию – *формулирования стратегических целей и создания общей стратегической модели* (концепции), а в ее рамках – набора проектов, программ, стратегических планов.

В процессе третьего этапа происходит *окончательное формирование вариантов дерева целей* с учетом его корректировки. По итогам этого решающего этапа формирования стратегии, называемой стадией стратегического выбора, осуществляется оценка и окончательный выбор наиболее оптимального варианта, который становится базовым. Он служит основой разработки специальных и функциональных стратегий, подготовки планов и бюджетов.

После этого стратегия закладывается в основу курса управления. Поэтому ее еще называют системой ориентиров, которых придерживаются правоохранные управляющие и управляемые субъекты в повседневной работе. Это генеральный курс, который обеспечивает принятие решений в соответствии с целями, придает единство разным типам планов, ограничивает область принятия необоснованных решений. Одновременно курс выстраивается так, чтобы он предоставлял определенную свободу и инициативу в действиях.

Курс действий, дополняемый практическими ограничениями, официально не декларируемыми, носит название политики, которая составляет часть общего концептуального подхода к принятию решений в той или иной сфере жизни управляющих субъектов правоохранительной системы.

Управление правоохранительной сферой несет в себе заряд упреждающего воздействия на факторы внутренней среды и факторы прямого воздействия внешней среды, порождающие вызовы и угрозы. На основе выбранной стратегии в рамках стратегического, тактического и текущего управления эти факторы выделяются с точки зрения отдаленности последствий управляющих воздействий.

Реализация выбранной стратегии в правоохранительной сфере предусматривает, что правоохранительная система на основе генеральных целей устанавливает тактические цели, мотивирует сотрудников и распределяет ресурсы таким образом, чтобы могла быть достигнута стратегическая цель. Для этого создается организационная структура управления, распределяются функциональные и линейные усилия, подготавливаются и распределяются ресурсы, развивается информационная система.

Стратегия и стратегическое управление – это не только формирование стратегической модели и установление параметров будущего состояния управляемых объектов. Это, прежде всего, обеспечение возможности своевременного принятия эффективных стратегических решений

с учетом достижения выбранных долговременных целей и их реализации (так называемое управление будущим из настоящего).

Ключевая роль стратегического управления в правоохранительной сфере состоит в непрерывном изучении и изменении. Важная характеристика и необходимое свойство стратегического управления – непредубежденность лиц, принимающих участие в выработке эффективной стратегии, готовность и желание рассматривать новые точки зрения, идеи и возможности.

Теория стратегического управления зародилась в 50-х гг. прошлого столетия, когда сформировался метод долгосрочного планирования, переросший в 70-х гг. в метод стратегического планирования. Этот термин получил широкое распространение и разграничил понятия текущего управления на уровне производства и управления, осуществляемого на высшем уровне.

Таким образом, *стратегическое управление в правоохранительной сфере можно определить как управленческую деятельность, которая характеризуется процессом достижения правоохранительными и другими субъектами долговременных целей по обеспечению социальной безопасности личности, общества, государства в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной областях жизнедеятельности посредством оптимального распределения ресурсов, которые позволяют результативно действовать всей правоохранительной системе и ее отдельным организациям в борьбе с правонарушениями и преступностью.*

Как видим, если стратегия – это замысел, концептуальная идея, модель, предвещающая перспективные практические действия правоохранительного субъекта в противостоянии с преступностью и относительной победе над ней, то стратегическое управление – это процесс, приводящий стратегию в действие, обеспечивающий результат, эффективное претворение этой идеи в жизнь.

В широком плане под *управлением* понимается *воздействие субъекта управления на объект с целью перевода его в новое состояние или поддержания его в установившемся режиме.* Иллюстрация тому – стабилизация преступности в отдельный период на отдельной территории на одном уровне.

В социальном пространстве существуют два механизма воздействия – стихийный и сознательный. В первом случае управляющее воздействие формируется без вмешательства людей, как усредненный результат различных, зачастую противодействующих друг другу сил (примером такого механизма управления являются рыночные отношения). Сознательное же управление предполагает целенаправленное воздействие на объект. Стратегическое управление принципиально не совместимо со стихийным развитием событий, так как одно противо-



речит другому. Либо события, связанные с социальной безопасностью, развиваются самотеком и правоохранительная система приспосабливается к ним, либо правоохранительные органы активно воздействуют на ход событий, видоизменяя или преобразовывая их в соответствии со своими замыслами.

Стратегическое управление обладает двумя свойствами, придающими ему стратегический характер.

Во-первых, это долгосрочное предвидение характера развития социальных явлений и процессов, предопределяющих угрозы социальной безопасности в различных сферах жизнедеятельности людей (экономической, политической, социально-бытовой, духовно-культурной).

Во-вторых, конструктивное воздействие на эти явления и процессы в перспективном плане с учетом нейтрализации или устранения отдаленных последствий, вызывающих угрозы социальной безопасности.

Специфика стратегического управления определяется прежде всего тем, что на передний план выдвигается проблема развития правоохранительной системы и ее эффективности в обеспечении безопасности. Это развитие протекает неравномерно, с различными «перегибами», в условиях непрерывно меняющейся среды, что требует от субъектов управляющей системы компетентности, энтузиазма и инициативы, умения формулировать проблемы и ставить адекватные им цели, организовывать дело борьбы с преступностью и правонарушениями в соответствии с поставленными целями, гибко и адаптивно. Поэтому стратегическое управление не терпит рутинных процедур и конкретных указаний, для него характерно сочетание интуиции и искусства.

К основным принципам стратегического управления в правоохранительной сфере относятся следующие пункты:

1) строгая ориентация на миссию правоохранительной системы в целом и на миссии ее подсистем;

2) глубокий анализ внешней и внутренней среды функционирования правоохранительной системы, распознавание тенденций в социальных явлениях и процессах, способных вызывать угрозы социальной безопасности обществу, социальным группам, личности; на этой основе осуществляется выбор приоритетов как основы выработки стратегии;

3) комплексность, предполагающая, что социальное пространство едино как для правоохранительной системы, так и для системно-структурного образования, каким является преступность.

Стратегическое управление правоохранительной сферой выступает целостным, автономным и организационно завершенным образованием, состоящим из совокупности взаимодействующих элементов и осуществляет только ему присущие функции.

Стратегия расширяет возможности правоохранительной системы, т. к. позволяет реально оптимизировать процессы управления общественной

безопасностью, под которой понимается «способность общества сохранять свою сущность неизменной в условиях постоянно изменяющихся окружающих условий и фактических или возможных угроз»<sup>63</sup>. Сущность этого феномена наиболее полно раскрывается через определение его объекта, предмета, функций, роли и задачи.

*Объектом* стратегического управления являются общественные отношения, процессы, поведение социальных субъектов, порождающие риски, вызовы и угрозы социальной безопасности в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной сферах.

В этом случае в качестве предмета выступают механизм, средства, методы, способы направленного воздействия социальных институтов и структур на процессы, порождающие риски, вызовы и угрозы социальной безопасности в целях их локализации, нейтрализации или устранения.

К *функциям* этого вида социального управления относятся: стратегический анализ и прогнозирование состояния преступности и эффективности деятельности социальных субъектов по борьбе с этим явлением; целеполагание и стратегический выбор перспективных путей и направлений обеспечения социальной безопасности; планирование правоохранительной деятельности по достижению стратегических целей борьбы с преступностью; управленческая организация и координация социальных структур и институтов; стратегический контроль и мотивация участников реализации стратегии. Названные основные функции по своему содержанию разнообразны и весьма значимы.

В зависимости от преследуемой цели, ее содержания и продолжительности, социальное управление подразделяется на *стратегическое, тактическое и оперативное*.

Оперативное управление – это управление внутренними процессами социальной организации на уровне организации (подразделения), включающее календарное планирование, повседневную организацию деятельности служб и подразделений, ежедневное распределение заданий, установление исполнителей и сроков выполнения поручений, координация деятельности между подразделениями, текущий контроль, выявление отклонений и их причин, маневрирование ресурсами (силами и средствами).

Стратегическое управление определяет цели и задачи, долгосрочную ориентацию и ресурсное обеспечение в правоохранительной сфере как в рамках страны, так и по отдельным объектам и территориям, «задает направления деятельности каждому звену управления»<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Россия: новые цели и приоритеты / под ред. Г. В. Осипова, В. Н. Кузнецова, В. В. Локосова. М., 2006. С. 74.

<sup>64</sup> Система государственного управления: учеб. пособ. / под общ. ред. А. А. Сканницкого. М., 2006. С. 19.

Концептуальный алгоритм принятия стратегического решения состоит из целого ряда вопросов, требующих ответов, а именно:

- какие задачи следует решать?
- своевременна ли постановка данных задач?
- имеются ли возможности для их решения?

При исчерпывающих ответах на повестку дня выносятся вопросы тактики, с помощью которой определяется как целесообразнее реализовать сформулированные цели, какие условия необходимо создать, чтобы достичь цели оптимальным путем.

С помощью тактического управления вырабатываются способы, методы, технологии реализации управленческого решения, устанавливаются сроки исполнения, обеспечивается маневрирование ресурсами. Таким образом, оперативное управление – это повседневное управление профессиональной деятельностью. Стратегическое управление характеризуется вопросом на будущую перспективу: «что делать?», а тактическое управление: «как делать?». При этом следует заметить, что оперативное управление также предполагает использование в своем арсенале тактических методов.

Стратегическое управление в правоохранительной сфере реализует потребность общества в обеспечении социальной безопасности в условиях преодоления неопределенности в результатах деятельности правоохранительных субъектов.

Отметим, что источники неопределенности и роста различных рисков и угроз социальной безопасности в будущем подразделяются на внешние и внутренние. К внешним относятся, например, такие, как дезинтеграция российского экономического пространства, разрушение хозяйственных связей, автономизация хозяйственной деятельности регионов, обнищание населения и углубление ее социально-экономической поляризации, существование международных преступных синдикатов. К внутренним – функционирование теневой экономики и участие в ней субъектов правоохранительной системы, коррумпированность судейского корпуса и т. д.

Наука управления называет и анализирует различные виды стратегического управления:

- стратегическое планирование;
- управление на основе выбора стратегических позиций;
- управление решением стратегических задач;
- управление по слабым сигналам;
- управление посредством реализации чрезвычайных мер.

В обобщенном виде можно рассуждать о трех моделях стратегического управления правоохранительной сферой:

1) рациональное управление социальной безопасностью в стабильно развивающемся обществе;

2) управление в условиях динамично развивающегося общества с учетом стихии рыночных отношений;

3) приспособление управления к спонтанно и неожиданно возникающим вызовам и угрозам социальной безопасности.

Стратегическое управление ориентируется на поиск новых возможностей в борьбе с правонарушениями и преступностью в обществе, обеспечение эффективной социальной безопасности. В его рамках текущие действия правоохранительной системы направляются на будущие изменения, в связи с чем конкретизируются и реализуются стратегии, нацеленные на осуществление инноваций и развитие потенциала правоохранительной системы. Другими словами, речь идет о действиях управляющих субъектов в настоящем, предопределяющих будущее, а не о действиях в будущем. Помимо этого, при осуществлении стратегического управления субъекты должны определять способы реакции системы на текущие изменения во внешней и внутренней среде, т. е. в общественных отношениях, социальных процессах и явлениях, обуславливающих возможности появления рисков, вызовов и угроз социальной безопасности. Таким образом, стратегическое управление опирается на прогноз ситуации, в условиях которой предполагается развитие всей правоохранительной системы в социальном пространстве, на сформулированную адекватную стратегию, обеспечивающую ее эффективность в перспективе, а также на кадровый потенциал как ценнейший капитал правоохранительных органов, на информационно-аналитические системы и структурные преобразования.

Стратегическое управление осуществляется в различных формах.

Первая из них реализуется через выбор стратегических позиций в соответствии с прогнозируемыми тенденциями и изменениями в социальных процессах, влияющих на социальную безопасность. В его рамках может осуществляться преобразование общей правоохранительной системы либо отдельных ее элементов, а также управляющей системы. Изыскиваются резервы, перераспределяются на решающие направления необходимые людские, материальные и информационные ресурсы. Проводятся мероприятия по ослаблению или преодолению сопротивления изменениям со стороны отдельной части коллектива. Вместе с тем из-за приверженности к устаревшим, традиционным способам деятельности, неспособности руководителей по-новому распределить права и обязанности субъектов системы, неумения моделировать будущее и проектировать в нем необходимые изменения, а также из-за отсутствия надежных методов реализации долгосрочных стратегий и неготовности управленцев разного уровня претворить их на практике, такая форма стратегического управления не всегда может быть реализована. Скорее она выступает в качестве идеологической основы организационного развития стратегического управления.

Вторая форма – управление на базе решения стратегических задач, представляет собой единство планирования стратегических позиций и управления решением стратегических задач. Стратегические задачи в правоохранительной сфере представляют собой формулу ответа на внезапно возникшие вызовы и угрозы во внутренней и внешней среде системы, которые в значительной мере могут повлиять на достижение целей по обеспечению социальной безопасности. Их приходится ставить и решать, чтобы своевременно предотвратить возникновение неблагоприятных изменений в состоянии преступности, ее динамике и уровне, смягчить их негативные последствия. Например, лавинообразный рост преступности, повышение степени агрессивности и организованности преступного мира, его проникновение во властные структуры и смыкание с зарубежными преступными сообществами напрямую связаны с низким уровнем доходов и крайне резкой имущественной дифференциацией населения. Задолженность по заработной плате в отдельных регионах и некоторых отраслях в недавнем прошлом представляла собой весьма сильный социальный раздражитель и стимул к совершению преступлений, рекрутированию в организованные преступные группировки. В этих условиях задачей правоохранительной системы становится определение взаимоотношений с внешней средой и корректировка внутренних факторов развития системы. Затем выбираются методы защиты от возникающих угроз и внедряются перспективные технологии корректирования сегментов социального пространства. Управление решением стратегических задач используется тогда, когда будущие события полностью или частично прогнозируемы, но менять в соответствии с ними общую стратегию невозможно или нецелесообразно. Такое управление осуществляется с помощью группы специалистов, которые анализируют будущие изменения в состоянии социальной безопасности, причины, их вызывающие, формулируют выводы и предложения для доклада высшему руководству. Оно, в свою очередь, ранжирует возникающие проблемы по степени их срочности и важности (срочные и важные; важные средней срочности, важные, но не срочные; малозначительные). Срочные задачи передаются подразделениям для безотлагательного решения, остальные дополнительно изучаются, малозначительные откладываются.

Согласно мнению И. Ансоффа, трудности предсказания изменений во внешней среде обусловили возникновение концепции управления по слабым и сильным сигналам<sup>65</sup>. В правоохранительной стратегии к слабым сигналам относят ранние, не достаточно определенные признаки проблем, т. е. формирование отрицательных тенденций. При высокой нестабильности внешней среды и для того, чтобы не упустить время в ожидании полной информации, следует ставить стратегические

---

<sup>65</sup> Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989.

задачи, обеспечивать их необходимыми ресурсами, определять и предпринимать последовательные шаги по их реализации. Своевременное обнаружение проблем, нуждающихся в решении, позволяет правоохранительной системе подготовиться и осуществить активные действия, например, вывоз подростков в летнее время в лагеря труда и отдыха, спортивные лагеря, дает время на реализацию профилактических мер по пресечению преступности среди несовершеннолетних. Слабые сигналы способны трансформироваться в сильные, по которым можно принимать точные адресные решения. Ожидая сильного сигнала, можно упустить время, и в результате не достичь ожидаемого результата. При сильных сигналах, когда степень и характер опасности становятся ясными, немедленно могут быть начаты конкретные действия по предотвращению (изменению) ситуации.

Однако на практике нередко возникают стратегически неожиданные ситуации (по срокам, характеру, направленности событий), не предвзяемые ни сильными, ни слабыми сигналами. И важно мгновенно ориентироваться, экстренно принимать решения, зачастую при отсутствии необходимого опыта и навыков. Для таких ситуаций заранее разрабатываются специальные антикризисные программы (например, «Антитеррор»), конкретный набор которых обусловлен спецификой правоохранительного субъекта. Чем лучше они проработаны, тем меньше времени требуется для подготовки предусмотренных ими мероприятий. Оперативное управление чрезвычайными программами осуществляется высшим руководством, которое в обычных условиях в основном выполняет функции стратегического планирования и контроля. Ему в помощь, как и в случае управления решением стратегических задач, дается группа специалистов, наделенных необходимыми полномочиями. При этом следует иметь в виду закономерность, согласно которой при определенном диапазоне угроз чувство опасности способно оказывать мобилизующее воздействие, но затем оно же ведет к потере контроля над действиями. Способность же контролировать ситуацию зависит не только от характера опасности, но и от индивидуальной реакции правоохранительного субъекта и его руководства на фактор угрозы.

Эффективность управления решением стратегических задач и принятием гибких экстренных решений зависит от ряда обстоятельств: во-первых, от скорости анализа и глубокого понимания сути происходящих событий, правильной оценки ситуации руководством, его способности вовремя распознать надвигающуюся опасность; во-вторых, от точного знания возможности противоборствующей стороны, ее потенциала и наличия ресурсов; в-третьих, от увязки решений с основной стратегией системы, реализация которой, несмотря ни на что, должна продолжаться; в-четвертых, от уровня кадрового, финансового, материального, технического, информационного потенциала правоохранительного субъекта.

екта, наличия необходимой репутации в глазах общественности; в-пятых, от объективности подачи информации личному составу о сложившейся ситуации, понимания им обстановки, формирования чувства уверенности в успехе, правильности проведения кадровых перестановок, мотивирования активности результативной работы по выходу из кризиса.

К остальным факторам успеха следует отнести: эффективность использования ресурсов; благоприятный морально-психологический климат, прежде всего в среде высшего руководства; финансовую и материально-техническую стабильность; совершенствование структуры, системы управления, постоянное внедрение новшеств.

Стратегическое управление в значительной мере представляет собой управление преобразованиями. К управлению социальной безопасностью можно подходить с различных сторон: как к управлению функционированием правоохранительной системы или как к управлению ее развитием.

Функционирование представляет собой деятельность правоохранительной системы в соответствии с выполнением функций обязательных для ее существования. Развитие же, напротив, обеспечивает закономерность изменений общественных отношений, возникающих по поводу социальной безопасности, формирование новых, присущих ей черт, становление современных структурных характеристик данного социального явления.

Применительно к любому правоохранительному субъекту, развитие представляет устойчивые изменения направления выполняемых функций, его организационной структуры, степени эффективности и качественные показатели деятельности. Согласно объективным закономерностям развивается любая, в том числе и социальная организация, включающая правоохранительную сферу. Так, развитие общественных отношений в экономической сфере неизбежно приводит к изменению и совершенствованию законодательства, затрагивающего все сферы жизнедеятельности человека.

Изменение охранительных правоотношений требует преобразования правоохранительной системы и управления как в целом, так и в отдельных ее компонентах. Преобразование производится путем замены (дополнения) традиционных элементов, не способных в должной мере выполнять свои функции, новыми элементами. Это позволяет приблизить возможности правоохранительной системы по обеспечению социальной безопасности к требованиям жизни, повысить эффективность ее работы.

В специальной литературе выделяют следующие направления развития:

- организационные, потребность в которых возникает, когда устарели основные структуры системы управленческие, информационные и т. д.;
- кадровые преобразования, которые обуславливаются несоответствием образовательного и профессионального уровня персонала требованиям времени, либо существованием длящихся конфликтов;

- преобразования финансовой сферы, которые связаны с потребностью рационализации расходования денежных средств;
- технологические преобразования, которые вызваны разрывом в управленческих технологиях;
- материально-технические преобразования, требующие оснащения правоохранительных органов современной техникой.

Преобразование правоохранительной системы можно рассматривать в различных аспектах. Так, преобразования бывают запланированные и незапланированные: первые закладываются в долгосрочные или среднесрочные планы, вторые осуществляются спонтанно, в результате неожиданного возникновения новой ситуации.

По степени интенсивности преобразования бывают эволюционными и революционными. Последние сопряжены с дезорганизацией деятельности, хаосом, потерей управляемости.

По целям преобразования выделяют не только стратегические, но и тактические, по направленности – прогрессивные и регрессивные.

Управление развитием становится актуальным по мере того, как растут темпы экономических и социальных изменений, ускоряется распространение информации, формируются новые социально-экономические связи и т. д. Стратегическое управление в значительной степени представляет собой управление преобразованиями, которое, в отличие от управления функционирования, носит менее рутинный характер, в большей степени основывается на творческом подходе, и, кроме того, учитывает быстро меняющиеся внешние условия, ориентируясь на цели развития. Основной формой, в которой реализуется управление преобразованиями, выступает стратегическое планирование.

Стратегическое управление правоохранительной сферой, обеспечивающее социальную безопасность личности, общества, государства в экономической, политической, социально-бытовой и духовной областях жизнедеятельности, в большей степени должно быть ориентировано на цели и миссию, нежели на бюрократические правила и процедуры. В практику стратегического управления в рассматриваемой сфере все настойчивее проникают методы количественной оценки стратегических результатов по обеспечению социальной безопасности, в частности, оценки эффективности (отношение результата к затратам), результативности (отношение фактического результата к планируемому) и экономии (отношение планируемых затрат к фактическим). Должно происходить смещение и других акцентов, например, от оценки затрат к оценке результатов деятельности правоохранительных субъектов.

Традиционные подходы в социальном управлении, как правило, концентрируются на вопросе расходования государственных средств, а измерение реального результата остается в тени. При стратегическом



управлении основное внимание переносится на измерение и мониторинг достигнутых в ходе правоохранительной деятельности качественных результатов.

Правоохранительная система способна эффективно противостоять как формирующимся, так и уже возникшим вызовам и угрозам социальной безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности. Успех во многом зависит от инновационной деятельности, внедрения научных разработок в практику, повышения уровня профессиональной подготовки личного состава и т. д. В целях повышения эффективности деятельности должна сформироваться наиболее предпочтительная с точки зрения результата организационная структура как практических органов, так и управления, с надежным обеспечением всеми ресурсами, оперативно приспосабливающаяся к изменениям внешней среды.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

*Стратегическое управление правоохранительной сферой* является необходимым результатом развития как практики управления социальными процессами в целом, так и правоохранительной сферой в частности, а также – становления частной концепции стратегического управления правоохранительной сферой, для которой базовой научной дисциплиной может рассматриваться самостоятельная отрасль – *социология управления*.

Большинство зарубежных школ стратегий акцентируют внимание либо на том, как должны формироваться стратегии в идеале, либо на описании реальных процессов разработки стратегий. Чаще всего стратегия рассматривается как некий теоретический план и система принципов деятельности, поведения, а также как практика реализации идеальной модели деятельности и поведения субъекта.

Стратегия в правоохранительной деятельности – это одновременно перспектива развития и модель реагирования системы социальных субъектов на изменения внешней среды, в рамках которой она действует. Стратегия проявляется в структуре правоохранительной системы и ее подразделений, построении системы ценностей, в особенностях мотивации и контроля.

Объектами стратегического управления правоохранительной сферой являются люди, их отношения, поведение, явления и процессы с этим связанные, совершаемые правонарушения и преступления, а также органы и подразделения правоохранительных субъектов. Субъектами выступают федеральные и региональные органы государственной власти и управления, обслуживающие правоохранительную сферу, другие социальные структуры и институты.

Стратегии, разрабатываемые в правоохранительной сфере, реализуются на разных уровнях и различны по своей направленности.

Стратегии бывают федеральными, региональными, городскими, специальными (антитеррористические и т. п.), функциональными (кадровые, финансовые) и т. д.

Если управление правоохранительной сферой может быть представлено как управление функционированием либо как управление развитием, то стратегическое управление в основном и главном представляет собой управление развитием, т. е. будущим состоянием социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

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

1. Охарактеризуйте место и роль стратегического управления правоохранительной сферой в социальном управлении.
2. Какие аспекты управления правоохранительной сферой следует относить к стратегическим, а какие – к тактическим и оперативным?
3. В чем основное отличие стратегического управления в государственном секторе от стратегического управления в коммерческой организации?
4. Дайте характеристику стратегического управления правоохранительной сферой и отличительные черты понятий стратегического управления и стратегии.
5. Какие виды стратегий могут разрабатываться по месту службы?

## Глава 2. ПРОЦЕСС СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

### 2.1. Методологические подходы к стратегическому управлению в правоохранительной сфере

Основной проблемой правоохранительных структур, обеспечивающих безопасность граждан, общества и государства в целом, является своевременное совершенствование их деятельности и повышение качества работы по выявлению и устранению (локализации, нейтрализации) угроз преступных посягательств, своевременное раскрытие преступлений и привлечение виновных к ответственности. Такая постановка проблемы приводит к выводу, что этими процессами необходимо управлять на высоком профессиональном уровне.

Подчеркнем, что социальный феномен «управление» изучается в различных аспектах.

Как **наука**, «управление» представляется в качестве системы упорядоченных знаний, как **искусство** – умение субъектов эффективно применять выводы и положения науки управления в конкретной ситуации. Как **функция** управление видится в качестве целенаправленного информационного воздействия на различные объекты, людей, социальные процессы и явления. Оно может рассматриваться и как **процесс**, состоящий из совокупности управленческих действий, которые обеспечивают достижение поставленных целей путем оптимального преобразования (распределения и использования) ресурсов.

При исследовании управления с точки зрения аппарата анализируется совокупность структур и людей, обеспечивающих использование и координацию ресурсов социальных систем для достижения поставленных целей.

Эволюция управления, в частности, его стратегической составляющей, представляет собой появление и пересечение трех основных подходов.

*Процессный подход* к управлению, как утверждают некоторые зарубежные авторы, предполагает включение в него процессов планирования, организации, мотивации и контроля, которые обеспечивают формулирование и достижение целей организации<sup>66</sup>.

*Ситуационный подход* представляет собой парадигму управления конкретными организациями в конкретных условиях (ситуациях). При таком подходе акцент делается на ситуационные различия между отдельными организациями и внутри их самих, опираясь на существенные пере-

<sup>66</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М., 2002. С. 704.

менные каждой ситуации, их влияние на эффективность деятельности. Исходя из этого, согласно подходу, практикуемому Гарвардской школой бизнеса, используются конкретные приемы, обеспечивающие организациям максимальный эффект либо минимизацию негативных последствий при попадании в неблагоприятную ситуацию.

*Системный подход*, основателями которого выступают А.А. Богданов и Л. фон Берталанди, использует в управлении теорию систем, т. е. способ мышления по отношению к организации и управлению. Термин «система» означает единство, состоящее из взаимозависимых компонентов, каждый из которых привносит что-то свое в характеристики целого. При этом всякая система имеет системообразующее ядро, своеобразный центр, вокруг которого «вращаются» определенные элементы.

## **2.2. Системная характеристика стратегического управления в правоохранительной сфере**

Основной закон правоохранительной сферы, отраженный в устройстве всякого общества, – дуализм, двойственность, выражающаяся в противостоянии двух систем: общества, его правоохранительной системы – с одной стороны, и преступности – с другой.

Правоохранительная сфера – системное образование. С позиции системного подхода она представляет структуру, состоящую из следующих элементов:

- законодательная подсистема (административное, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное право и т. д.);
- подсистема охранительных правоотношений в политической, экономической, социально-бытовой, духовно-культурной и иных сферах, сформированных законодательством;
- правоприменительная подсистема, состоящая из правоохранительных структур, обеспечивающих безопасность общества от правонарушений и преступности;
- подсистема правонарушений и преступности.

При таком подходе системообразующим ядром правоохранительной сферы является законодательство, формирующее в обществе охранительные правоотношения и вызывающее необходимость создания правоприменительных структур для обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах.

В изучаемой системе подсистема правонарушений и преступности рассматривается как противостоящая, «конкурирующая» с двумя другими – законодательной и правоприменительной. Раздвоенность правоохранительной сферы (закон и преступление) характеризуется противостоянием, которое сводится к противопоставлению прав и сво-

бод граждан, безопасности личности, общества и государства и посягательству преступников, преступных формирований и сообществ на эти объекты, вытесняющих на обочину цивилизационного развития правооплужных граждан. Изначально этот дуализм имеет свойство враждебности двух составляющих его полюсов, сопротивляющуюся среду, которую формирует преступность. Хотя степень этого сопротивления может варьироваться от случая к случаю и зависеть от различных факторов, в частности, от эффективности функционирования правоприменительной системы и развитости законодательства.

Системный подход к стратегическому управлению правоохранительной сферой предполагает его рассмотрение одновременно и как структуры и как процесса.

Стратегическое управление – это, прежде всего, структурно организованное образование, которое отражает строение системы, характеризуется составом и соподчиненностью субъектов, их взаимодействием, единством элементов, объединенных в достаточное количество органов и подразделений.

Правоохранительная система базируется на установленных в ней формах разделения труда, которые отображают и в которых закрепляется функциональное содержание ее деятельности.

Структура стратегического управления правоохранительной сферой определяется совокупностью ее компонентов, находящихся в определенной упорядоченности и сочетающих долгосрочные цели отдельных субъектов с главной целью системы; в данной структуре выражаются количество и характер правоохранительных компонентов, осуществляющих процессы стратегического управления, способы их взаимосвязей в процессе функционирования (и развития), особенности воздействия на управляемый объект, количественные характеристики субъектов (структурных подразделений) и осуществляемые ими функции, особенности информационных процессов.

Количество компонентов системы и их связей должно быть оптимальным, достаточным для достижения главной цели системы. Так, выстроенная система стратегического управления обеспечивает реализацию только ей присущих функций.

Состав правоохранительных субъектов, способы их взаимосвязи и их работа должны гарантировать целенаправленную жизнедеятельность системы. Каждый ее компонент (Генеральная прокуратура РФ, МВД России, ФСБ России и т. д.) представляет собой структурообразующую часть, отличающуюся самостоятельностью и специфическими свойствами, выполняет определенные функции, обладает своими особенностями, местом и назначением.

В правоохранительной сфере (что крайне важно) не должно быть повторяющихся компонентов. При этом она может обладать множеством

свойств, что позволяет ей взаимодействовать одновременно с несколькими системами. Структура правоохранительного субъекта строится таким образом, чтобы она соответствовала его предназначению (миссии).

Другая характерная особенность стратегического управления в правоохранительной сфере – процесс его функционирования, его процессуально-функциональное проявление, который осуществляет взаимосвязь правоохранительных субъектов между собой и с таким явлением как преступность, и тем самым обеспечивает целенаправленную деятельность правоохранительной системы. Процесс стратегического управления в правоохранительной сфере – это деятельность объединенных в определенную структуру правоохранительных и других социальных субъектов управления, направленная на достижение долговременных целей управления путем реализации определенных функций и ресурсов, а также применения соответствующих принципов и методов. В правоохранительной сфере рассматриваемый процесс служит средством материализации ее стратегического управленческого потенциала.

Таким образом, если структура отражает статику, организационные особенности системы стратегического управления, то процесс характеризует динамику, его деятельностный компонент. В процессе наиболее полно и развернуто проявляются свойства системы стратегического управления в правоохранительной сфере. С точки зрения содержания этот процесс примечателен прежде всего технологией подготовки, принятия и реализации стратегических решений. Только в результате использования системного подхода обеспечивается комплексное развитие стратегического управления правоохранительной сферы. Причем этот процесс может быть оценен с точки зрения его содержания, организации, технологии.

Наряду с изучением структуры и процесса стратегического управления, вне знания и понимания механизма стратегического управления невозможна эффективная реализация правоохранительной стратегии.

В научной литературе, например, Ю. А. Тихомировым, механизм стратегического управления оценивается как способ организации и функционирования управления, выражающийся в выдвижении обоснованных стратегических целей, создании и развитии управляющей системы, призванной осуществлять в ходе управленческого процесса достижения целей.

Механизм стратегического управления в правоохранительной сфере можно рассматривать как составляющую часть управляющей системы, обеспечивающей воздействие на факторы, от которых зависит качественное состояние преступности и правопорядка, а также уровень безопасности личности, общества и государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

Комплексный механизм стратегического управления представляет собой совокупность правовых, экономических, политических, моральных,

культурных, организационных, мотивационных и других способов целенаправленного воздействия правоохранительных и иных социальных субъектов, обеспечивающих согласование интересов взаимодействующих сторон, объектов и субъектов управления. Эффективность механизма стратегического управления в правоохранительной сфере зависит от внешних и внутренних факторов. Факторы внешней среды подразделяются на факторы прямого (право) и косвенного (культура) воздействия.

Правоохранительная система посредством решений может управлять факторами прямого и косвенного воздействия и формировать будущее состояние социальной безопасности в стране, регионе, городе, т. е. так воздействовать на объекты управления (преступность или правоохранительные органы и подразделения), чтобы перевести эти объекты в желаемое состояние, предать параметрам тех или иных процессов определенные количественные или качественные значения.

В состав механизма стратегического управления в правоохранительной сфере должны включаться только те элементы, которые представлены в материальной форме или способами действий и обеспечивают непосредственную разработку стратегических решений, их реализацию. К ним следует относить правоохранительные субъекты, их органы; кадровый потенциал (ресурс) – управленцев всех уровней и непосредственных исполнителей, реализующих стратегические решения; информационные потоки внутри и вне структур; технику управления (уставы, положения, инструкции, наставления и т. д.); методы управления (убеждение, принуждение, стимулирование).

Эффективная реализация стратегического управления в правоохранительной сфере видится в сочетании трех обозначенных подходов: процессного, ситуационного и системного.

Правоохранительные субъекты, обеспечивающие социальную безопасность и правопорядок в различных сферах жизнедеятельности, при формировании стратегии функционирования или развития проходят три основных этапа.

Первый этап состоит из разработки концепции (модели) правоохранительной стратегии. При этом принимается, что среда управления выступает основным объектом воздействия правоохранительных субъектов и состоит из внешних и внутренних факторов. Внешняя среда представляет собой общество во всем комплексе социальных и иных характеристик. Она включает две составляющие: население в целом (макросреду – материальные и духовные компоненты) и социальную среду (микросреду), которая формирует характеры людей и в которой проходит их деятельность, в частности, преступная. Внутренняя среда включает в себя совокупность характеристик правоохранительных субъектов: организационно-штатную структуру, распределенные функции, зоны ответственности, ресурсы, права подразделений и отдельных работ-

ников, отношения руководителей и подчиненных, стиля руководства и отношения неформального лидерства, климат в коллективах. Работа над правоохранительной концепцией осуществляется как единый комплексный процесс, реализуемый в соответствии с последовательными этапами и стадиями. Характеристика этапов с позиции системного подхода позволяет раскрыть их с наиболее существенных и важных сторон. Сама же разработка стратегии управления применительно к конкретной правоохранительной структуре носит индивидуальный поисковый характер. В качестве примера можно назвать коллективную разработку Концепции федеральной комплексной целевой программы развития Уголовно-исполнительной системы на период 2007–2011 гг.

Второй этап представляет собой разработку стратегического плана и стратегических программ, осуществляемых по некоторым последовательным стадиям.

1. Глубокое и всестороннее изучение ситуации, т. е. внутренней и внешней среды, а также взаимодействия правоохранительной системы с окружающей средой.

2. Прогнозирование развертывания ситуации (варианты сценариев) на среднесрочную и долгосрочную перспективу в двух аспектах. С позиции определения всех возможностей (с выявлением всех вариантов, обоснованием наиболее вероятных и ранжированием их по степени вероятности) для уяснения развивающейся ситуации внутри правоохранительной структуры во взаимодействии с внешней средой.

3. Целеполагание, предусматривающее разработку дерева целей и задач развития правоохранительной структуры, опирающееся на миссию правоохранительного субъекта и концептуальные направления развития.

4. Выявление и активизация всех возможных факторов развития системы правоохранительных субъектов, подразделяемых на ресурсы (материальные и человеческие) и подходы (конструктивные идеи).

5. Рассмотрение возможных вариантов комбинирования факторов развития (ресурсов и подходов). Выбор оптимального варианта в соответствии с миссией субъекта и выстроенного дерева целей.

6. Составление стратегического плана по осуществлению избранного варианта комбинирования факторов развития (соотношения подходов и ресурсов) правоохранительной системой, результатом чего будет поддержание необходимого уровня обеспечения социальной безопасности общества. Стратегический план должен содержать основные ориентиры – показатели, достигаемые за определенное время. Этап планирования предполагает разработку единого пакета целевых программ, конкретизирующих его основные направления, а также – стимулы, ответственность и механизмы, ориентированные на выполнение программ.



Содержание третьего этапа включает, во-первых, организацию и осуществление стратегического контроля выполнения плановых мероприятий, а также наблюдение за изменениями, происходящими внутри правоохранительного субъекта и внешней среде (преступности и вокруг нее), которые не были учтены при планировании. Во-вторых, корректирование стратегического плана в ходе реализации и при возникновении непредвиденных изменений ситуаций во внутренней и внешней среде.

Следует иметь в виду, что в практике правоохранительной деятельности при организации и осуществлении стратегического управления перечисленные стадии и этапы взаимодействуют между собой в соответствии с принципом обратной связи.

## **2.3. Основные условия стратегического управления в правоохранительной сфере**

### **Организационный компонент системы стратегического управления в правоохранительной сфере.**

Эффективный управленческий процесс невозможен без организации. Организация рассматривается нами не только как стадия стратегического управления правоохранительной сферой, но и как обеспечивающая (инструментальная) функция управления, направленная на создание необходимых условий для достижения стратегии: кадровых, административных, финансовых, материальных, социально-психологических, информационных, правовых и других.

На организацию возлагается задача обеспечивать соответствие правоохранительной системы новым целям, отвечающим современному общественному развитию и уровню социальной безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества. Если же такого соответствия нет, то с помощью функции организации создаются новые системы (например, Следственный комитет РФ) или реорганизуются старые в целях придания им качеств, необходимых для решения стратегических задач. Инструментами рассматриваемой функции являются образование соответствующих структур (подразделений), их специализация, мотивация, власть и лидерство. По мнению исследователя П. Друкера, «правильная структура не гарантирует результата. Но неправильная поглощает результаты и сводит на нет даже самые целеустремленные усилия»<sup>67</sup>.

В научной литературе понятие «организация» рассматривается в различных аспектах. В частности, как планомерный выбор средств решения некоторого задания. Или как средство достижения целей, создающее

<sup>67</sup> Друкер П. Эффективное управление, экономические задачи и оптимальные решения / пер. с англ. М. Котельниковой. М., 1998. С. 288.

рамки правил, в которых принимаются решения и осуществляются действия, служащие достижением среднесрочных и долгосрочных целей. Другой подход предполагает рассмотрение организации в качестве структуры, которая разрабатывает правила, ориентирующие взаимодействие людей на достижение целей. При этом выделяют организацию структуры и организацию деятельности. Понятие «организация» также анализируют с позиций процесса прогрессивного развития системы; процесса упорядочения структурных элементов; связей и взаимодействий между элементами организационной структуры от низших форм порядка к высшим формам и т. д.<sup>68</sup>

Основным показателем эффективной организации стратегического управления правоохранительной сферой выступает реакция системы на изменения, происходящие в состоянии, уровне и структуре преступности. «Наилучшая структура – это та, которая наилучшим образом позволяет организации эффективно взаимодействовать с внешней средой, продуктивно и целесообразно распределять и направлять усилия своих сотрудников и, таким образом, удовлетворять потребности своих клиентов (населения) и достигать своих целей с высокой эффективностью»<sup>69</sup>. Перенацеливание стратегии деятельности системы невозможно без структурных изменений, которые являются составной частью организационного процесса, т. е. одной из самых распространенных и видимых форм изменений в организации и приведения в соответствие структуры ее целям и стратегии. Данный процесс характеризуется изменениями в системе полномочий и ответственности, в координационных и интеграционных механизмах, делении на подразделения, управленческой иерархии.

Для лучшего восприятия и осмысления организационного процесса стратегического управления в правоохранительной сфере его можно дифференцировать на несколько этапов.

1. Построение организационной структуры, выделение правоохранительных субъектов, определение их состава, задач, функций.

2. Установление соподчиненности и взаимосвязей. Четкое определение прав, обязанностей и ответственности правоохранительных структур и должностных лиц с разработкой норм, правил действия и взаимодействия субъектов, их подразделений и служб. Опыт показывает, что чем больше внимания уделяется регламентированию, нормированию, инструктированию, тем меньше потребность в распорядительном воздействии.

3. Обеспечение взаимоотношений, так называемое распорядительство. Перед управляющей и управляемой системами (внутри организации) ставятся конкретные задачи обеспечения – кадрового, финансо-

<sup>68</sup> Кравченко В.Ф., Кравченко Е.Ф., Забелин П.В. Организационный инжиниринг: учеб. пособие. М., 1999. С. 17–20 и др.

<sup>69</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. М., 2002. С. 331.

вого, материально-технического, информационно-аналитического и т. д. Посредством приказов, распоряжений, устных указаний осуществляется распорядительное воздействие.

### **Стратегический анализ правоохранительной сферы как среды управления.**

Среда управления – это достаточно объемлющая социальная система и главный объект стратегического управления в правоохранительной сфере. Внешняя и внутренняя среды выступают в качестве объекта стратегического анализа, так как для осмысления предназначения правоохранительного субъекта и его развития необходимо общее видение среды функционирования. Для правоохранительной сферы как подсистемы социального управления это тем более важно, потому что с 80-х гг. прошлого столетия среда управления потеряла устойчивость, изменялась многократно и кардинально. На смену стабильной экономической и политической организации общества пришел новый тип хозяйственной модели, на арене управления стали появляться совершенно новые социальные слои (например, олигархический клан) и институты. Поменялись общественные и личные ценности и приоритеты. Иными в своей сущности стали субъекты и объекты управления, стали применяться новые принципы и инструменты управления. Не обошло это стороной и правоохранительную систему.

Под *внешней средой* стратегического управления в правоохранительном сегменте понимается система внешних субъектов и социальных факторов, оказывающих влияние на положение правоохранительной системы, ее перспективы, результаты ее деятельности по обеспечению социальной безопасности.

Выделяются экономические, политические, демографические, социальные, научно-технические, культурные и другие компоненты внешней среды.

Внешняя среда включает в себя макросреду (факторы широкого социального плана и косвенного воздействия) и микросреду (конкретные субъекты: семья, учебные и производственные коллективы, неформальные группы).

К *внутренней среде* относится совокупность характеристик как правоохранительной системы в целом, так и ее субъектов (структура, функции, зоны ответственности и т. д.). В классификационной схеме социальных факторов выделяют также мезосреду (отраслевая, региональная), которая имеет промежуточные характеристики в сравнении с макро- и микросредой. Например, наиболее устойчивыми экономическими факторами, косвенно влияющими на качество преступности в стране, и, соответственно, на уровень социальной безопасности, являются разнообразные факторы глобализации: интегрированность в мировую экономическую систему, рыночные отношения, демократизация жизни,

транснациональная преступность и т. д. Среди демографических факторов можно выделить старение населения, дисбаланс полов, увеличение количества разводов и неполных семей, ухудшение здоровья, изменение этнической структуры, масштабов миграции. К дестабилизирующим правовым факторам относятся несовершенство законодательства, дисбаланс в распределении властных полномочий между органами управления центра, региона и муниципального образования, неоправданное расширение функций ведомств и должностных лиц.

Важным этапом стратегического планирования в работе правоохранительных субъектов является определение параметров социальной среды, влияющих как на состояние преступности, так и на деятельность органов, обеспечивающих правопорядок и социальную безопасность в стране и ее регионах. Этот этап – стратегический анализ – по своей сущности носит исследовательский характер и должен выполняться с привлечением ученых, специалистов в области социологии, криминологии, политэкономии, демографии и т. д. Здесь применим широкий спектр методов, включая системный подход, ситуационный анализ, статистический анализ, моделирование и др. Измеряются качественные и количественные показатели преступности и результаты деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с этим негативным явлением.

В процессе изучения ситуации следует придерживаться нескольких общих правил.

Во-первых, из всего многообразия анализируемых факторов должны выделяться наиболее существенные.

Во-вторых, между выбранными факторами устанавливаются причинно-следственные связи, обратные связи и сети связей, что помогает выработке механизмов взаимодействия анализируемых факторов, а также определению тенденций в развитии тех или иных социальных процессов и прогнозированию определенных результатов в будущем.

В-третьих, среди выделенных существенных факторов следует определить такие, в которых могут произойти кардинальные изменения.

В-четвертых, нужно определить границы взаимодействия известных существенных факторов.

В-пятых, целесообразно исследовать возможные изменения в тенденциях и действиях механизмов в системе изучаемых факторов под воздействием различных социальных структур и, главное, вследствие деятельности правоохранительных субъектов.

Изучение ситуации подводит к необходимости осуществления прогнозирования. Полученные результаты иногда заставляют вновь и вновь возвращаться к миссии и целям субъектов, призванным обеспечивать безопасность личности, общества и государства.

Процедура анализа изучаемых социальных процессов и явлений, связанных и влияющих на состояние социальной безопасности обще-

ства, должна содействовать их глубокому изучению. Анализ (расчленение, детальное исследование комплексного объекта) любого объекта, в нашем случае – внешней и внутренней среды управления, позволяет проникнуть в глубину происходящих в нем процессов, понять его внутреннюю сущность, взаимозависимость действующих факторов, выйти на уровень обобщения (синтез) результатов проводимого исследования, сформулировать соответствующие выводы и предложения. В литературе приводятся различные классификации видов анализа.

В соответствии с содержанием управления в правоохранительной сфере выделяются *оперативный, текущий* (ретроспективный) и *стратегический* (перспективный) анализ.

Первый представляет собой систему повседневного изучения выполнения плановых заданий и имеет целью безотлагательного вмешательства в процессы правоохранительной деятельности и обеспечение непрерывного, эффективного функционирования правоохранительного субъекта.

Текущий анализ результатов работы правоохранительных структур и состояния преступности по важнейшим отчетным периодам, проводимый на базе статистической отчетности, обеспечивает оценку работы правоохранительной системы в целом и отдельных ее субъектов за месяц, квартал, год и более длительные периоды с нарастающим итогом. Помимо оценки результатов его деятельности, задачей анализа является выявление неиспользованных резервов. Оперативный и текущий анализы основываются на изучении ретроспективного периода. Но, одновременно с этим, целью обоих видов анализа будет выяснение перспектив совершенствования правоохранительной деятельности, создание информационной и теоретической базы для принятия управленческих решений по развитию правоохранительной системы в целом, или ее отдельных компонентов. Текущий анализ по существу обращен в будущее, но на базе явлений и процессов, имевших место в прошлом, и это обуславливает его ограниченность. С помощью данного анализа можно определить динамику показателей состояния преступности и результаты борьбы с ней в прошлом, предположить дальнейшие изменения в деятельности правоохранительного субъекта. Однако невозможно предсказать, как будут проявляться те или иные тенденции в социальных процессах и явлениях, и будет ли это отражаться на состоянии преступности и правопорядка.

Текущий анализ не предусматривает необходимости вычисления будущего значения оценочных показателей. В этой связи возникает новая задача, требующая анализа будущего не по прошлому, а по некоторым прогнозируемым показателям. Например, по темпам прироста преступности в целом по стране и отдельным регионам или в разрезе отдельных видов преступности либо по динамике сопутствующим им явлениям (пьянство, наркомания, проституция и т. п.).

Сущность стратегического анализа в правоохранительном сегменте социальной действительности будет заключаться в процедуре поиска и отбора стратегических альтернатив развития того или иного процесса (явления), который может повлиять на уровень социальной безопасности как общества в целом, так и в отдельных сферах его жизнедеятельности. Так, особую значимость в обеспечении социальной безопасности имеет ликвидация фактора повышения доли бедного населения и его дифференциации по доходам до отметки, нарушающей социальный мир и общественное согласие. Негативными последствиями наступления этой угрозы экономической безопасности станут вероятность крупных социальных конфликтов и криминализация общества (такие явления, как наркомания, алкоголизм, проституция и т. п.).

Главная цель стратегического анализа – выявление в каждом исследуемом процессе наиболее устойчивых закономерностей и тенденций, способных играть определяющую роль в будущем в обеспечении социальной безопасности, а также прогнозирование на этой основе показателей эффективности деятельности правоохранительных субъектов. Важнейшими задачами стратегического анализа являются обоснование стратегических планов и программ, оценка ожидаемых результатов выполнения плановых мероприятий, формулирование сценариев развития событий, способных тем или иным образом повлиять на будущее состояние социальной безопасности, необходимых для принятия стратегических решений в сфере правоохранительных отношений.

Стратегический анализ может быть комплексным – касаться правоохранительной системы в целом или отдельного правоохранительного субъекта, он может проводиться по тематической программе исследования, затрагивать какую-либо одну сторону деятельности или одного какого-либо процесса. Такой анализ носит название частного. К данному виду анализа можно отнести процесс изучения демографической ситуации в регионе и ее влияния на преступность, связанную с распространением и потреблением наркотиков.

Основным средством стратегического анализа в правоохранительной сфере являются прогнозируемые, моделируемые и конструированные качества и свойства социальных объектов, способных обеспечивать будущее состояние безопасности личности, общества, государства.

При этом аналитический процесс реализуется в три этапа.

На *первом этапе* производится анализ теоретических закономерностей, свойственных исследуемым процессам и явлениям, изучение эмпирических данных об их структуре и ее особенностях с последующим описанием предполагаемых моделей их «поведения» в будущем.

*Второй этап* характеризуется определением методов, с помощью которых можно решить задачу по изменению неблагоприятных закономерностей и развитию позитивных тенденций в правоохранительных процессах.

Третий этап осуществляемого исследования призван обеспечить формулирование прогнозируемых результатов стратегического анализа. Здесь необходимо отметить, что аналитический процесс, связанный с изучением социальных систем в контексте борьбы с правонарушениями и преступностью, а также обеспечением социальной безопасности, достаточно сложен. Он не имеет разработанных математических и иных методов, которые охватывали бы основные особенности и связи социальных систем с обеспечением социальной безопасности. В этих целях назрела необходимость упрощения исследуемого объекта, исключение из анализа некоторых второстепенных особенностей и подведение упрощенной системы под класс (тип) уже известных структур, поддающихся формализованному (математическому) описанию и анализу. При этом необходимо соблюдать некоторое условие. Степень упрощения должна быть такой, чтобы все существенные для анализируемого социального объекта свойства, в соответствии с целью изучения, были включены в модель будущего состояния безопасности, а также прогнозируемого состояния и развития социальных факторов (процессов, явлений), которые могут негативно или позитивно повлиять на систему социальной безопасности.

Следовательно, работа над правоохранительной стратегией начинается со всестороннего изучения социальной ситуации, в которой функционирует система правоохранительных субъектов, и оценки типов возможностей и угроз, с которыми она может столкнуться.

Для всестороннего исследования внутренней среды управления в правоохранительной практике может использоваться так называемый SWOT-анализ. Его аббревиатуру составляют слова *Strengths* (силы), *Weaknesses* (слабости), *Opportunities* (благоприятные возможности), *Threats* (угрозы). Внутренняя обстановка правоохранительного субъекта отражается в основном в позициях S и W, а внешняя – O и T. Этот анализ предполагает процедуру сравнения главных показателей деятельности правоохранительного субъекта, его сильных и слабых сторон, которые находятся у него под контролем, с возможностями и угрозами внешней среды. После этого в процессе анализа устанавливаются цепочки связей между ними.

Этот вид исследования позволяет аналитикам структурировать сильные и слабые стороны правоохранительного субъекта, выявлять благоприятные возможности, которые предоставляет им внешняя среда, определять и выбирать основные приоритеты, проблемы и возможности, обнаруживать угрозы, исходящие от преступности, формулировать выводы о направлениях развития правоохранительного субъекта в деле обеспечения социальной безопасности общества от вызовов и угроз преступности.

**Потенциальные внутренние сильные стороны правоохранительного субъекта (S).** При разработке или корректировке правоохранительной стратегии сильные стороны имеют безусловное приоритетное

значение. К основным сильным сторонам правоохранительного субъекта можно отнести следующие:

- четко сформулированные правоохранительные стратегии;
- высокая компетентность и квалификация персонала;
- понимание личным составом базовых интересов и потребностей личности, общества, государства в социальной безопасности от преступности и правонарушений;
- авторитет и уважение со стороны населения;
- профессиональное искусство борьбы с преступностью и правонарушениями;
- обеспеченность материальными и социальными ресурсами;
- оснащенность современными техническими средствами;
- использование современных управленческих технологий и методов борьбы с преступностью;
- адекватность финансового обеспечения;
- социальная защищенность личного состава и т. д.

#### **Потенциальные внутренние слабые стороны правоохранительного субъекта (W).**

К таким сторонам причислены следующие:

- отсутствие четко выраженной стратегии борьбы с преступностью;
- непоследовательность в реализации сформированных правоохранительных стратегий;
- плохая репутация правоохранительного субъекта и его сотрудников;
- отсутствие анализа причин и условий, способствующих функционированию преступности и особенно ее организационных форм;
- утрата глубины и гибкости управления правоохранительной сферой;
- устаревшие методы и технологии борьбы с преступностью и правонарушениями;
- низкая заинтересованность рядовых сотрудников в предупреждении, предотвращении, пресечении и раскрытии преступлений;
- низкая заинтересованность личного состава в развитии правоохранительного субъекта;
- социальная и правовая незащищенность личного состава;
- количественный и качественный некомплект личного состава;
- низкий профессиональный уровень сотрудников (руководителей и исполнителей);
- слабая научная обеспеченность профессиональной деятельности;
- недостаток финансового обеспечения деятельности правоохранительного субъекта;
- плохие условия для работы личного состава и др.



### **Потенциальные внешние благоприятные возможности правоохранительного субъекта (О).**

Среди них необходимо отметить следующие:

- стабилизация социально-экономических и политических условий;
- снижение уровня преступности;
- принятие или корректировка законодательства, позволяющего расширить базу борьбы с преступностью;
- изменение общественного мнения в пользу правоохранительного субъекта и расширение участия населения в борьбе с преступностью и правонарушениями;
- обеспеченность финансовыми и материальными ресурсами;
- расширение источников комплектования правоохранительного субъекта профессиональными кадрами;
- вооруженность новыми техническими и специальными средствами, методиками и технологиями борьбы с преступностью;
- развитие общественных фондов поддержки правоохранительных субъектов в борьбе с преступностью и правонарушениями и т. п.

### **Потенциальные внешние вызовы и угрозы социальной безопасности общества от преступных посягательств и правонарушений (Т).**

Сюда можно отнести следующие:

- кризисные явления в обществе, ухудшение социально-экономических условий жизни населения, увеличение обанкротившихся предприятий, безработица и т. п.;
- рост количества неполных семей, безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних;
- увеличение количества лиц без определенного места жительства и занятий;
- распространенность таких антисоциальных явлений, как пьянство, алкоголизм, наркомания, проституция;
- отсутствие системы ресоциализации в отношении лиц, освободившихся из мест лишения свободы;
- повышение уровня организованной преступности и коррупции, экстремизма и терроризма и др.

После того, как конкретный список слабых и сильных сторон правоохранительного субъекта, а также вызовов, угроз и возможностей подготовлен, возникает необходимость установления связей между ними.

В этих целях составляется *первичная матрица SWOT-анализа*, представляющая собой удобный инструмент описания стратегических характеристик внешней и внутренней среды управления. При построении матрицы для описания пар, содержащих взаимоисключающие друг

друга признаки, используется дихотомическая<sup>70</sup> процедура («дихотомические пары»), что позволяет снизить неопределенность (энтропию) взаимодействия внешней среды и правоохранительного субъекта за счет описания крупными блоками проблемной правоохранительной ситуации.

Методика построения матрицы стратегического анализа заключается в следующем. Правоохранительная среда подразделяется на внешнюю (социальное окружение, преступность) и внутреннюю (правоохранительный субъект). События в каждой из этих частей представляют собой благоприятное и неблагоприятное развитие ситуации: сила – слабость, возможности – угрозы. Матрица должна быть заполнена максимально полно. Иначе на результат может повлиять как последовательность заполнения, так и привносимый аналитиками субъективный фактор. Поэтому результат исследования наполняется философским видением правоохранительной стратегии, которое не вписывается в разделы матрицы, но делает концепцию единой (табл. 2).

Таблица 2

### Матрица SWOT-анализа

| <b>Матрица SWOT-анализа</b>       | Возможности<br>1.<br>2.<br>3.        | Угрозы<br>1.<br>2.<br>3.        |
|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|
| Сильные стороны<br>1.<br>2.<br>3. | Поле СИВ<br>(сила и возможность)     | Поле СИУ<br>(сила и угрозы)     |
| Слабые стороны<br>1.<br>2.<br>3.  | Поле СЛВ<br>(слабость и возможности) | Поле СЛУ<br>(слабость и угрозы) |

Слева в двух ячейках матрицы выделяются два блока: сильные стороны и слабые стороны. В них вписываются выявленные на первом этапе анализа стороны правоохранительного субъекта. В верхней части матрицы также занимают две ячейки, куда вносятся обнаруженные возможности и угрозы. На пересечении блоков образуются четыре поля: 1) поле (СИВ) – сила и возможности; 2) поле (СИУ) – сила и угрозы; 3) поле (СЛВ) – слабость и возможности; 4) поле (СЛУ) – слабость и угрозы.

Специалист, осуществляющий анализ, должен рассмотреть все возможные парные комбинации и выделить те, которые учитываются при разработке правоохранительной стратегии.

<sup>70</sup> Дихотомия от гр. *dichotomia* – деление на две части. Термин используется в философии, социологии, информатике и других науках.

Фактически поля пересечений представляют собой не что иное, как варианты сценариев развития событий в правоохранительной сфере. Так, возможность внешней среды «Принятие федерального закона о принудительном лечении от алкоголизма в лечебно-трудовых профилакториях» и сильная сторона правоохранительного субъекта «Активизация работы милиции по борьбе с пьянством и алкоголизмом» могут составить пару СИВ «Расширение возможностей борьбы с бытовой преступностью». Эта пара может стать реальным сценарием развития предупредительно-профилактической работы среди бытовых правонарушителей, а также способствовать снижению количества преступлений, совершаемых против жизни и здоровья граждан в сфере быта. Но возможность превратится в действительность только тогда, когда реализация сильной стороны с учетом благоприятных условий внешней среды будет закреплена в правоохранительной стратегии и принята как одна из целей (задач) правоохранительного субъекта.

Для успешного изучения внешней и внутренней сторон правоохранительной сферы в интересах стратегического управления методом SWOT-анализа необходимо соблюдать два условия. Во-первых, важно выявить угрозы и увидеть благоприятные возможности для их блокирования. Во-вторых, необходимо научиться оценивать их с точки зрения важности и степени влияния на правоохранительную стратегию. Для этого аналитики могут применить метод позиционирования каждой конкретной возможности на матрице (табл. 3).

Матрица возможностей строится следующим образом.

Сверху по горизонтали откладывается степень влияния возможности на правоохранительную деятельность субъекта (сильное, умеренное, малое). Слева по вертикали откладывается вероятность того, что правоохранительный субъект сможет воспользоваться возможностью (высокая, средняя, низкая). Полученные внутри матрицы девять полей возможностей имеют разное значение для правоохранительного субъекта.

1. Возможности, попадающие на следующие поля:

- ВС (вероятность использования возможности высокая, влияние – сильное);
- ВУ (вероятность использования возможности высокая, влияние – умеренное);
- СС (вероятность использования возможности средняя, влияние – сильное). Имеют большое значение для правоохранительного субъекта и поэтому они предпочтительны для использования.

2. Возможности, выпавшие на следующие поля:

- СМ (вероятность использования возможности средняя, влияние – малое);

## Матрица возможностей

|                                       |         | Влияние |           |         |
|---------------------------------------|---------|---------|-----------|---------|
|                                       |         | Сильное | Умеренное | Малое   |
| Вероятность использования возможности | Высокая | Поле ВС | Поле ВУ   | Поле ВМ |
|                                       | Средняя | Поле СС | Поле СУ   | Поле СМ |
|                                       | Низкая  | Поле НС | Поле НУ   | Поле НМ |

– НУ (вероятность использования возможности низкая, влияние – умеренное);

– НМ (вероятность использования возможности низкая, влияние – малое). Не заслуживают внимания правоохранительного субъекта.

3. Возможности, попавшие на следующие поля:

– СУ (вероятность использования возможности средняя, влияние – умеренное);

– ВМ (вероятность использования возможности высокая, влияние – малое), можно, если у правоохранительного субъекта имеется достаточно ресурсов.

Аналогичная матрица готовится для оценки вызовов и угроз (табл. 4). Сверху по горизонтали выставляются последствия для правоохранительной сферы, к которым может привести ситуация, если потенциальные вызовы и угрозы будут трансформированы в реальные. Последствия можно именовать как «разрушение», «критическое состояние», «тяжелое состояние», «легкие ушибы».

Слева по вертикали выставляется вероятность реализации угрозы – высокая, средняя, низкая.

Угрозы, которые попадают на поля ВР, означают, что вероятность реализации высокая, возможные последствия – разрушение; ВК – вероятность реализации высокая, возможные последствия – критические; СР – вероятность реализации средняя, возможные последствия – разрушение, представляющее большую угрозу для социальной безопасности общества от преступных проявлений и правонарушений.

## Матрица угроз

| Вероятность реализации угрозы | Возможные последствия |                       |                   |              |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|--------------|
|                               | Разрушение            | Критическое состояние | Тяжелое состояние | Легкие ушибы |
| Высокая                       | Поле ВР               | Поле ВК               | Поле ВТ           | Поле ВЛ      |
| Средняя                       | Поле СР               | Поле СК               | Поле СТ           | Поле СЛ      |
| Низкая                        | Поле НР               | Поле НК               | Поле НТ           | Поле НЛ      |

1. Угрозы, закрывшие поля, а именно:

- ВТ (вероятность реализации высокая, возможные последствия – тяжелые);
- СК (вероятность реализации средняя, возможные последствия – критические);
- НР (вероятность реализации низкая, возможные последствия – разрушительные, должны находиться под постоянным наблюдением правоохранительного субъекта и устраняться в первоочередном порядке).

2. Угрозы, находящиеся на полях, как то:

- НК (вероятность реализации низкая, возможные последствия критические);
- СТ (вероятность реализации средняя, возможные последствия – тяжелые);
- ВЛ (вероятность реализации высокая, возможные последствия – «легкие ушибы», требует внимательного и ответственного подхода к их устранению или нейтрализации).

3. Угрозы, записанные на поля, среди них следующие:

- СЛ (вероятность реализации средняя, возможные последствия – «легкие ушибы»);
- НТ (вероятность реализации низкая, возможные последствия – тяжелые);
- НЛ (вероятность реализации низкая, возможные последствия – «легкие ушибы», не должны выпадать из поля зрения правоохранительного субъекта, который должен постоянно отслеживать их развитие).

Наряду с методами изучения силы и слабости правоохранительного субъекта, угроз и благоприятных возможностей для обеспечения социальной безопасности общества от преступности для анализа среды стратегического управления может быть использован *метод составления профиля правоохранительной сферы*. Он применим к составлению профиля отдельного макроокружения, для микроокружения, а также описания профиля внутренней среды правоохранительного субъекта. Этот метод помогает оценить значимость для правоохранительного субъекта отдельных факторов среды управления.

Метод заключается в следующем.

В таблицу профиля среды вносятся отдельные факторы среды управления (табл. 5). Каждому из них присваивается экспертная оценка, исходя из следующих критериев: важности выбранного фактора для правоохранительной сферы по шкале: 3 – большая, 2 – умеренная, 1 – слабая; влиянию фактора на правоохранительную среду по шкале: 3 – сильное, 2 – умеренное, 1 – слабое, 0 – отсутствие влияния; направленности влияния фактора на правоохранительную сферу по шкале: +1 – позитивная; –1 – негативная.

## Профиль правоохранительной сферы

| Факторы среды | Важность для правоохранительной сферы (А) | Влияние на правоохранительный субъект (В) | Направленность влияния (С) | Степень важности<br>D = А В С |
|---------------|---|---|----------------------------|-------------------------------|
|---------------|---|---|----------------------------|-------------------------------|

1. Экспертная оценка.
2. Экспертная оценка.
3. Экспертная оценка.

После этой процедуры три экспертных оценки перемножаются и получается интегральный показатель, который «высвечивает» степень важности фактора для правоохранительной среды. Это позволяет правоохранительному субъекту сделать вывод о том, какие из проанализированных факторов имеют наибольшее значение для его деятельности, и, значит, заслуживают самого серьезного внимания. Для стратегического управления правоохранительной сферой особое значение имеют сильные стороны правоохранительного субъекта, так как на них должна строиться деятельность по борьбе с преступностью и правонарушениями. Одновременно с этим правоохранительная стратегия требует держать под контролем слабые стороны. В этом смысле организационная стратегия, обслуживающая правоохранительные цели, должна быть хорошо приспособлена к действиям по блокированию и минимизации нежелательных последствий негативных тенденций (факторов).

При использовании данного метода необходимо различать благоприятные возможности, складывающиеся в правоохранительной сфере и вокруг нее, а также в самом правоохранительном субъекте.

SWOT-анализ дает возможность правоохранительному субъекту ответить на следующие вопросы.

1. Используются ли в полной мере его сильные стороны и преимущества в реализуемой правоохранительной стратегии? Если нет, то необходимо перегруппировать свои силы и средства, отыскать резервы во внутренней или внешней среде.

2. Являются ли слабости правоохранительного субъекта его уязвимыми местами в борьбе с преступностью, и могут ли они блокировать возможность использования благоприятных обстоятельств? Какие слабые стороны требуют корректировки в интересах стратегии?

3. Какие благоприятные обстоятельства позволяют правоохранительному субъекту эффективнее бороться с преступностью и правонарушениями при задействовании имеющегося у него социального и материального ресурса?

4. Какие угрозы в большей степени беспокоят правоохранительный субъект? Какие стратегические действия ему необходимо предпринять

для эффективной защиты интересов личности, общества и государства от преступности?

В процессе стратегического анализа внешней и внутренней среды стратегического управления правоохранительной сферой аналитиками могут применяться любые методы и методики. При этом главное – не поиск наилучшего метода, а выявление основных факторов (тенденций), влияющих на деятельность правоохранительного субъекта и его взаимосвязи со средой управления. Для этих целей применяются матричные методы. В частности, составление матриц влияния возможностей, вызовов и угроз на эффективность правоохранительной деятельности позволяет ограничить появившиеся варианты, исключить маловероятные или незначительные данные и сосредоточиться на важнейшей информации.

Другим методом изучения среды управления является STEP- или PEST-анализ. Согласно данному методу, основные факторы внешней среды, обуславливающие состояние преступности и методы борьбы с ней, могут быть дифференцированы на несколько укрупненных комплексов: политический/правовой; экономический; социальный; технологический.

Данные комплексы являются предметом анализа среды стратегического управления и требуют более подробного рассмотрения.

**Экономический комплекс.** Как и все явления, экономические отношения могут анализироваться на разных уровнях. PEST-анализ позволяет осуществлять его на макро- и микроуровнях. Осуществляя анализ на макроуровне, необходимо иметь в виду, что заложенные в экономике любого общества противоречия составляют природную основу преступности. Наличие среди внешних условий экономической конкуренции, рыночной неопределенности и коммерческого риска свидетельствует о необходимости создания системы безопасности от таких явлений, как рэклет, мошенничество, недобросовестная конкуренция, теневая экономика, криминальный бизнес.

Анализируя экономическую обстановку на микроуровне в регионах, городах, следует принимать во внимание такие факторы, как, например, экономическая нестабильность, безработица, бедность. Последние интенсифицируют процесс маргинализации населения, формируют и укрепляют «социальное дно», и, следовательно, создают условия для преступности. К нему относят нищих, просящих подаяние; бомжей, лишившихся жилья прежде всего вследствие возникновения рынка жилья; беспризорных детей, потерявших родителей или сбежавших из дома; уличных проституток (включая несовершеннолетних); лиц, ведущих асоциальный образ жизни. По данным экспертов, «социальное дно» составляют 10 % городского населения или 10,8 млн человек (3,4 млн – нищие, 3,3 млн – бомжи, 2,8 млн – беспризорные дети, 1,3 млн – уличные проститутки).

Перечисленные группы несут социальную опасность обществу по целому ряду причин. Во-первых, они склонны к насилию: 85 % беспризорников и 34 % бомжей имеют холодное оружие, 28 % – огнестрельное. Во-вторых, данные группы – это естественный ресурс уголовного мира, поскольку большинство их представителей имеют криминальное прошлое, употребляют токсические вещества, наркотики, а также занимаются их распространением. Криминалитет контролирует в этой среде попрошайничество, проституцию, наркобизнес и привлекает данный контингент к «грязной работе». В-третьих, образ жизни и источники существования указанных лиц несут реальную угрозу благосостоянию и имуществу граждан, подрывают моральные устои общества. В-четвертых, «социальное дно» угрожает общественному спокойствию и инициирует социальные беспорядки и рассматривается как фактор политической нестабильности жизни общества, так как его представители способны на активные действия, готовы спровоцировать социальный взрыв<sup>71</sup>.

**Политический комплекс.** Среди актуальных факторов, вызывающих наиболее острую реакцию членов общества, выделяются их политические интересы, чаще всего продуцирующие различные социальные конфликты. Последние, в большинстве своем, связаны с борьбой за власть. При этом, как отмечают криминологи, противоречивость общественных отношений заключается в том, что «...политики в ажиотаже, вызванном политическими амбициями, не видят (и не хотят видеть), что стимулируют преступность»<sup>72</sup>. Системному аналитику, изучающему правоохранительные проблемы и тенденции, происходящие в правоохранительной сфере, необходимо учитывать в причинной цепочке преступности политические процессы в масштабе страны и отдельных регионов. Это прежде всего тенденции политической нестабильности и национализма. Исследователь должен принимать как закономерность тот факт, что преступность, вызванная политическими конфликтами, существует не только в виде деяний, зафиксированных в уголовном законе как «преступления против государства», но и как причинное следствие межнациональных столкновений, приводящих к обычным уголовным противоправным деяниям (разбоям, грабежам, кражам, убийствам и т. д.). Необходимость изучения политических факторов, связанных с преступностью, состоит и в том, что угрозы социальной безопасности заключаются в присоединении к политическим движениям обычных уголовников, зачастую – активных участников политических компаний, которые могут

<sup>71</sup> Приводится по статье М.Ю. Попова «Бедность как источник десоциализации и организованной преступности в экономической сфере» (См.: Преступность как она есть и направления антикриминальной политики / под ред. А.И. Долговой. М., 2004. С. 24–28; Ромашевская Н.М. Бедность и маргинализация населения (социальное дно) // Бедность и богатство в современной России: состояние и прогнозы: сб. мат. М., 2003. С. 49–59.

<sup>72</sup> Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М., 2009. С. 119.



при определенных условиях проникнуть в эшелоны власти. Это характерно не только для лиц, занимающихся хищениями и коррупционером, но и для уголовников традиционного рода, пользующихся политической нестабильностью в своих корыстных интересах<sup>73</sup>.

**Правовой комплекс.** Анализ правоохранительной среды стратегического управления требует со стороны правоохранительного субъекта тщательного изучения, во-первых, системы правового регулирования различных сфер жизнедеятельности общества, государства (принятие законодательства о противодействии коррупции), во-вторых, практики своевременного и справедливого формулирования деяний, подпадающих под определение преступного (захват собственности) и, в-третьих, необходимых условий, которые исключают такие обстоятельства, при которых несовершенное законодательство может выступить непосредственной причиной противоправного деяния (например, это мероприятия по решению проблемы сокрытия преступлений от регистрации и учета).

Так, уголовно-правовая политика государства выражается в процессах криминализации, пенализации, декриминализации и депенализации. Процесс криминализации характеризуется двумя моментами. Во-первых, установлением круга общественно опасных деяний, признаваемых преступными, и степенью их наказуемости. Во-вторых, исключением тех или иных деяний из числа преступных и определением условий освобождения от уголовной ответственности. Если же в данной деятельности существуют недостатки, то с большой степенью вероятности могут зародиться тенденции, вызовы и угрозы социальной безопасности обществу от преступности, а также благоприятная среда для разгула криминалитета<sup>74</sup>. В этой связи аналитическим структурам и группам аналитиков, обслуживающим правоохранительные субъекты, необходимо включиться в процесс изучения не только преступности, но и широкого массива криминальных деяний и так называемых криминальных фоновых явлений.

Детерминировать преступность может также неоправданная и необоснованная декриминализация. В этом случае стратегическому анализу должна быть подвергнута система факторов, обосновывающих необходимость, нужность (целесообразность), возможность или вынужденность декриминализации. К примеру, в результате перестройки в 90-х гг. XX в. политической и экономической систем при разрешении частной собственности и предпринимательства в уголовном законодательстве Российской Федерации отпала необходимость в применении нормы о спекуляции. В 1996 г. вследствие расхождения отдельных статей Уголовного кодекса

<sup>73</sup> См.: Политический режим и преступность / под ред. В.Н. Бурлакова, Ю.Н. Волкова. СПб., 2001.

<sup>74</sup> См.: Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Криминология, проблемы криминализации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 461; Декриминализация (социально-правовой аспект) // Научные труды МГЮА. 2005. № 2. С. 326–332.

с нормами общественной нравственности была скорректирована ст. 316 УК РФ «Об укрывательстве» и, тем самым, были освобождены от ответственности лица за такое деяние, как заранее не обещанное укрывательство преступления, совершенное супругом или близкими родственниками.

Результатом стратегического анализа, проведенного правоохранительным субъектом, может стать вывод о необъективной декриминализации, которая неизбежно привела к ухудшению социальной безопасности личности, общества, государства от преступности. Вместе с тем подлежат изучению факторы пенализации и депенализации, содержащие в себе ростки негативных тенденций, потенциально влияющих на состояние преступности и борьбу с ней.

**Социальный комплекс.** Социальные, культурные, демографические, географические факторы формируют образ жизни человека, его стиль, работу, потребности. Для того чтобы определить наиболее значимые вызовы и угрозы социальной безопасности общества со стороны социального комплекса, необходимо учитывать зарождающиеся негативные тенденции, способные определять качество преступности и эффективность деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с этим явлением.

Социальные отношения представляют собой разнообразные уровни, в соответствии с которыми может осуществляться стратегический анализ факторов и тенденций, обуславливающих состояние преступности, деятельность правоохранительных и иных социальных субъектов по борьбе с ней. Общество состоит из разных слоев населения, различных групп, объединенных общими интересами и условиями жизнедеятельности. Принадлежность личности к группам и обществам с прямо противоположными социуму нравственными, правовыми и иными требованиями всегда оценивались как «криминогенные обстоятельства». Отметим, что противоречия между групповыми, клановыми, собственными интересами отдельных личностей приводят не только к конфликтам, но и наиболее их острым формам – преступности.

Поэтому в процессе стратегического управления правоохранительной сферой необходимо анализировать отношения этих групп и кланов. В качестве частного примера можно привести проявившуюся тенденцию неприязни со стороны некоторых слоев населения к богатым и благополучным в социальном плане членам общества, владеющим загородным домом или элитной квартирой, дорогим автомобилем, имеющим возможность отдыхать за границей. Данный фактор способен детерминировать не только совершение отдельных видов преступности корыстной либо насильственной направленности, но и порождать протестные настроения со стороны отдельных слоев населения.

Социальный комплекс охватывает также систему духовно-культурных факторов, включает общественное и индивидуальное мышление, сознание научное и обыденное, мировоззрение и мироощущение,

религиозные и эстетические, этические и правовые нормы, идеологию и социальную психологию. Компонентами духовной жизни выступают наука, искусство, образование, воспитание, религия<sup>75</sup>.

Изучение духовной сферы жизни общества позволяет ответить на ряд вопросов. Например, каким общественным влияниям было подвержено население, включая отдельные социальные группы и лиц, совершивших преступления? Могли ли эти влияния отражаться в общественном сознании, быть результатом издержек процесса воспитания? С какими взглядами, установками, ценностными ориентациями, традициями, элементами культуры взаимодействовали индивидуумы, входящие в группы риска?

В ходе стратегического анализа правоохранительной сферы необходимо изучать характер функционирования образовательных и иных воспитательных институтов, средств массовой коммуникации, особенно телевидения и Интернета. В частности, показательно, что с 2001 по 2007 гг. количество сексуальных посягательств в отношении детей возросло в 26 раз. Одновременно в 26 раз возросло и количество порнографических сайтов в Интернете<sup>76</sup>.

Подлежат всестороннему анализу система институтов гражданского общества, общественные организации, разнообразные фонды, профессиональные ассоциации и т. п. Оценивается отношение таких организаций к преступности, желание и способность поддержать усилия государства в противостоянии ей.

**Технологический комплекс.** Новый уровень управления правоохранительной сферой может быть назван социально-технологичным. Социальные технологии<sup>77</sup>, применяемые в правоохранительной сфере, представляют собой систему методов выявления и использования скрытых потенциальных возможностей правоохранительной системы в соответствии с базовыми потребностями общества и целями обеспечения социальной безопасности от вызовов и угроз преступности. Смысл и назначение управленческих технологий в отрасли заключается в оптимизации процессов, воздействующих и влияющих на преступность, за исключением тех видов деятельности правоохранительных и других социальных субъектов, которые не являются необходимыми для получения социального результата.

Использование управленческих технологий в правоохранительной сфере – один из основных ресурсов. Он предоставляет возможность оптимизировать правоохранительную деятельность, правильно использовать человеческий ресурс (науку, общественное мнение, гражданские институты и т. д.), повысить управляемость и эффективность системы обеспечения социальной безопасности общества от преступных проявле-

<sup>75</sup> См.: Овчинников В. С. Мировоззрение как явление духовной жизни общества. Л., 1978. С. 77; Уледов А. К. Духовная жизнь общества. М., 1980.

<sup>76</sup> См.: Овчинский В. С. Охота на хищников // Огонек. 2008. № 14.

<sup>77</sup> См.: Иванов В. Н. Социальные технологии в современном мире. М., 1996. С. 25.

ний и правонарушений. Анализ технологического состояния макросреды дает возможность увидеть те достижения, которые наука открывает перед практикой и которые способствуют повышению эффективности стратегического управления правоохранительной сферой.

Прогресс науки и техники несет широкие возможности, но одновременно и угрозы состоянию социальной безопасности от преступности, совершаемой с использованием современных технологий. Так, новые вызовы и опасности создает всемирно расширяющаяся компьютерная сеть Интернет. По данным Интерпола, широкое распространение получает «компьютерная» преступность, которая растет самыми быстрыми темпами. Количество преступлений данного вида увеличивается прямо пропорционально числу пользователей. Преступные группировки вовлекают в реализацию своих преступных планов опытных хакеров. Те взламывают компьютерные сети, осуществляют доступ к ценной информации и финансовым средствам, незаконно проникают в корпоративные и личные базы данных, обеспечивают со стороны преступных синдикатов шантаж пользователей, угрозы запусков вирусов или взлома компьютерных сетей. Новейшие технологии открывают широкие возможности для финансовых махинаций и промышленного шпионажа. Интернет все чаще используется криминальными сообществами в целях сплочения и координации действий преступной среды, пропаганды криминальной идеологии, распространения рекомендаций и способов совершения преступлений, ухода от уголовного преследования. Наркодельцы осуществляют тайные сделки через так называемые закрытые комнаты чат-каналов, защищенные от посторонних лиц специально разработанными программами, и полученные от преступного промысла средства «отмывают» через Интернет-банки.

Таким образом, правоохранительный субъект, анализируя систему перечисленных факторов со стратегических позиций, должен предугадывать, какое влияние они могут оказывать на качество преступности и уровень будущей социальной безопасности общества от преступных посягательств и правонарушений.

В модифицированной форме этот вид анализа можно применять в стратегическом управлении в правоохранительной сфере, заменяя или увеличивая группы факторов внешней среды, порождающих угрозы социальной безопасности и правопорядку в материальной и духовной сферах общества. На основании выводов, полученных с помощью такого изучения, вносятся предложения о принятии мер по повышению эффективности работы того или иного правоохранительного субъекта и его соответствующих органов. Пример тому – разработка комплекса профилактических мер по предупреждению и раскрытию преступлений в системе здравоохранения, связанных с пересадкой донорских органов, полученных преступным путем.

Но главное в том, что цель такого анализа заключается не просто в составлении перечня факторов внешней среды управления, но и в использовании методики для выявления изменений, тенденций и закономерностей развития социальных процессов и явлений, которые имеют наибольшее значение для организации обеспечения безопасности общества, учета происходящих перемен при разработке правоохранительных стратегий. Этот вид анализа призван оценить влияние различных факторов внешней среды на создающуюся или реализуемую правоохранительным субъектом стратегию, подчеркивает необходимость корректирования стратегических планов и целевых программ. При этом статический анализ факторов внешней среды важно дополнять динамическим анализом, имея в виду необходимость выявления тенденций развития социальной ситуации и уровня ее возможных изменений.

**Факторный анализ.** Он способствует выработке стратегических решений, обеспечивающих алгоритмы взаимодействия правоохранительного субъекта со средой. Под ним понимается комплексное и систематическое изучение и измерение воздействия различных факторов на величину результативных показателей. Данный анализ представляет собой механизм экспертной оценки эффективности деятельности правоохранительного субъекта и отдельных его направлений и позволяет сравнить различные значения показателей по многим критериям. Например, сопоставить результативность деятельности по предупреждению преступных проявлений и правонарушений двух или нескольких МВД, ГУ МВД России, УМВД России.

В литературе приводится несколько видов факторного анализа: изучения причин, стохастический (вероятностный); прямой и обратный; одноступенчатый и многоступенчатый; статический и динамический; ретроспективный (исторический) и перспективный (прогнозный).

Отбор факторов для анализа результативных показателей деятельности правоохранительного субъекта производится на основании теоретических и практических знаний, приобретенных в правоохранительной отрасли. При этом соблюдается правило, согласно которому, чем большая совокупность факторов сопоставлялась, тем результаты будут точнее.

*Линейные методы* предполагают обычную логику причинно-следственных взаимосвязей по следующей формуле:

$$Y = a + b(1) X(1) + b(2) X(2) + \dots,$$

где  $Y$  – прогнозируемая переменная,  $X$  – каузальные переменные,  $a$  – константа,  $b$  – взаимосвязь.

Линейные методы характеризуются своей простотой, надежностью и доступностью, низкими требованиями в отношении ресурсов.

*Нелинейные методы* прогнозирования наиболее сложны для понимания, более ресурсоемки, имеют невысокий прогностический потенциал. Различия между линейными и нелинейными методами незначительны.

Объективные методы прогнозирования включают в себя также *метод экстраполяции*, получивший широкое применение, в частности, в практике криминологического прогнозирования преступности. Этот метод предполагает поиск и отбор данных, репрезентативных в отношении прогнозируемого события (в нашем случае в отношении преступности и модели борьбы с этим явлением). При этом допущение состоит в том, что будущие события будут соответствовать имеющимся данным. Источником данных для экстраполяции служат исторические сведения, аналогичные проблемным ситуациям, имевшим место в прошлом и настоящем. Экстраполяция опирается на принцип допущения преемственности, согласно которому все факторы, определявшие динамику ситуации преступности и борьбы с нею в прошлом, будут иметь место и в будущем, порождая аналогичный характер изменения показателей, либо аналогичную модель поведения. Вместе с тем следует иметь в виду, что основополагающее допущение по поводу стабильной динамики прогнозируемого явления утрачивает свою достоверность по мере увеличения горизонта планирования, т. е. в долгосрочной перспективе.

**Детерминация** устанавливает сложное взаимодействие различных форм связей как причинных, так и функциональных, статистических, связей состояний и т. п. В частности, функциональная зависимость отражает объективное соответствие, параллелизм в существовании и изменчивости двух факторов, которые могут зависеть от третьего фактора. Например, рост безработицы в регионе порождает одновременное увеличение количества краж и снижение покупательского спроса. Эти явления не связаны между собой причиной; связь между ними называется функциональной.

**Статистическая взаимозависимость** заключается в изменении характера распределения одного фактора от изменения другого. Так, увеличение количества преступлений является результатом роста численности населения. Частным случаем статистической связи будет корреляционная зависимость, когда в процессе анализа берется среднее значение фактора или явления. Данный метод иногда называют стохастическим (вероятностным). Если обнаруживается, что распределение одного явления прямо пропорционально распределению другого, корреляция носит положительный характер, если наоборот – отрицательный. Коэффициент корреляции имеет значение от 0 до 1, чем он ближе к 1, тем сильнее связь между явлениями. При изучении криминальной ситуации в ряде регионов был выявлен высокий коэффициент корреляции общей преступности и преступности несовершеннолетних – 0,838, а также общей преступности и преступлений среди лиц, не занятых общественно полез-

ным трудом – 0,665. В других регионах коэффициент был существенно ниже – 0,475. Это свидетельствует о том, что в них преступность не зависела от преступлений, совершаемых этой категорией лиц.

Так, полученные в ходе статистического анализа преступности временных рядов результаты, опирающиеся на регрессию и корреляцию, не позволяют установить аспекты, интересующие аналитика – причинную взаимосвязь социальных процессов и явлений в правоохранительной сфере, и предоставляют возможность определить лишь их совпадение. Эмпирические данные могут свидетельствовать о том, что независимая и зависимая переменные изменялись в одном направлении, но невозможно установить являлась ли первая причиной второй. Этот вид прогнозирования полагает, что поведение зависимой переменной в будущем не обусловлено прошлыми отклонениями и не может предсказываться на их основе. Это поведение системы детерминировано комплексом причинно-следственных взаимосвязей между зависимой переменной и независимыми факторами.

Предположим, мы ставим перед собой задачу определения будущих расходов на содержание системы МВД России. Прибегая к экстраполяции, можем выявить среднегодовые темпы роста расходов министерства за последние годы и на этой основе рассчитать динамику расходов на следующие пять-десять лет. Либо можем сконструировать теоретическую модель, обобщающую наиболее значимые факторы правоохранительной деятельности по обеспечению социальной безопасности общества от угроз преступности. Например, это такие факторы как характер и география социальной безопасности от угроз преступности; ценности и приоритеты государственной политики (Большая стратегия); тенденции социально-экономического развития страны и регионов; повышение профессионализма и улучшение переподготовки сотрудников органов внутренних дел; моральное и физическое устаревание технических средств, криминалистической и специальной техники; устаревание методов и методик раскрытия и расследования преступлений; несовершенство организации криминалистических и специальных учетов; переход на новую систему комплектования профессиональных кадров; научные и научно-технические разработки и методики борьбы с преступностью и т. п., и на этой основе спрогнозировать будущие потребности МВД России в финансировании.

При выборе того или иного метода прогнозирования в правоохранительной сфере к методу экстраполяции целесообразно прибегать правоохранительному или иному социальному субъекту, «работающему» на эту отрасль, если в прошлом тенденция имела линейный и стабильный характер, т. е. ее изменения были незначительны; отсутствовал запас времени и ресурсов для проведения углубленного анализа. Соответственно линейный и стабильный характер приобретают такие, например, стратегические решения, как расходы на создание информацион-

ной базы борьбы с преступностью и ее видами. Или профессиональную подготовку специалистов для органов внутренних дел. Или в социальной профилактике правонарушений в регионах – строительство детских учреждений, культурных и спортивных объектов для проведения досуга несовершеннолетними и молодежью, охраняемых автостоянок и гаражных комплексов, наркологических и психоневрологических диспансеров, иных медицинских центров и т. д.

Вопросы ограниченности субъективных способностей специалистов в анализе, прогнозировании и решении стратегических проблем обеспечения социальной безопасности общества от преступности остаются по-прежнему актуальным. Применяемые в правоохранительной практике *субъективные методы* в зависимости от возможных источников их оценок можно подразделить на *намерения* и *мнения*. Первые характеризуются высказываниями аналитика по поводу планируемых действий или процессов, которые можно контролировать. Вторые имеют отношение к процессам или явлениям, которые находятся за пределами непосредственного контроля субъектов, участвующих в аналитическом процессе.

*К интенциональным (намеренным)*, имеющим прогностическую ценность, прогнозам правоохранительный субъект обращается в тех случаях, когда:

- прогнозируемое событие имеет существенную значимость и затрагивает интересы общества или значительных социальных групп; например, события, которые могут произойти в правоохранительной сфере в связи с пребыванием на территории страны значительного количества высвобожденной иностранной рабочей силы и обострения вследствие этого криминальной ситуации;
- правоохранительный субъект имеет план действий, обладает ресурсами и возможностями его реализации;
- новая информация не может изменить содержание плана.

В правоохранительной практике намеренные прогнозы могут получить широкое применение в моделировании результатов коллективного принятия стратегических решений. Слабым местом этих методов остается относительно высокая степень ошибок экспертов.

Прогнозы *на основе мнений* имеют достаточно широкий сегмент приложения со стороны правоохранительного субъекта. Это обусловлено тем, что субъект аналитического процесса не ограничен ситуациями, а ошибки выборки не опасны для стратегического решения, так как носителем прогноза выступает экспертная единица. Одновременно с этим существуют и некоторые проблемы прогнозирования на основе экспертного мнения.

В правоохранительной практике могут встретиться три вида ошибок.

Во-первых, *ошибка смещения*. Она известна как «ошибка оптимиста» и основана на том, что содержит мнение эксперта не только о том, что может произойти, но и надежду на то, что должно произойти.



Во-вторых, *ошибка привязки*. Она выражается в зависимости суждения эксперта от ранее приобретенных убеждений и предрассудков. Прогнозы, полученные правоохранительным субъектом путем экспертного опроса, являются более консервативными, чем прогнозы, выполненные на основе статистической экстраполяции.

В-третьих, *ошибка игрока*. Практически не встречается в правоохранительной практике. Выражается в игнорировании основополагающих принципов теории вероятности. Данная ошибка имеет место тогда, когда после серии одинаковых результатов эксперт подсознательно предполагает более высокую вероятность результата.

Таким образом, *экспертные методы (оценки) в стратегическом анализе* правоохранительной сферы – это суждения высококвалифицированных специалистов в области борьбы с преступностью и обеспечения социальной безопасности личности, общества, государства, высказанные в виде качественной и/или количественной оценки объекта, предназначенные для использования в процессе принятия стратегического решения.

Заключения экспертов могут быть индивидуальные и коллективные, проводимые в один тур или в несколько туров, с обменом информацией между экспертами или без обмена, открытые и анонимные<sup>78</sup>.

Существуют основные точки приложения (этапы) экспертных методов в стратегическом анализе правоохранительной сферы.

*Определение целей*. При принятии крупных стратегических решений, имеющих значение для общества и больших социальных групп, необходимо четко представлять цели, к достижению которых стремится правоохранительный субъект. Для разрешения сложных ситуаций может применяться метод формирования дерева целей, с помощью которого определяется иерархическая структура системы целей и дерево критериев, позволяющих оценить степень достижения целей.

*Разработка альтернативных вариантов*. Процедуры генерирования альтернативных вариантов могут предусматривать методы «мозгового штурма», а также создание автоматизированных систем, с помощью которых разрабатываются альтернативные варианты в сложных, но достаточно структурируемых случаях.

*Построение и прогнозирование сценариев*. Одной из основных задач при разработке сценария является определение правоохранительным субъектом факторов, характеризующих ситуацию и тенденции ее развития, а также определение альтернативных вариантов динамики их изменений. Наиболее применяемым методом экспертного оценивания при формировании альтернативных вариантов сценариев является метод «мозговой атаки» в сочетании со специальными методами использования аналитической информации.

---

<sup>78</sup> Лешак Б.Г. Экспертные оценки и принятие решений. М., 1996. С. 19.

При разработке и принятии стратегических решений необходимо помнить, что должностные лица, их принимающие, не могут профессионально разбираться во всех аспектах достаточно сложных социальных проблем, в частности и правоохранительных. Да и временной ресурс нередко оказывается ограниченным. В процессе осуществления стратегического анализа следует четко понимать разницу между лицом, принимающим решение, аналитиком и экспертом. Все они выполняют совершенно разные роли. Поэтому стратегические решения должны готовиться профессионалами в правоохранительной сфере. Одновременно с этим подразумевается, что лица, входящие в аналитическую группу, не могут быть специалистами во всех или в большинстве анализируемых проблем. Их задача заключается в том, чтобы организовать экспертизу, отобрать и привлечь экспертов в той или иной области знания (юристов, экономистов криминологов, социологов, математиков и т. д.) и обеспечить максимальную достоверность результатов экспертизы. При этом целесообразно соблюдать некоторые правила, а именно:

1) должна наличествовать аналитическая группа, профессионально владеющая технологией организации и проведения экспертиз, методами получения и обработки экспертной информации;

2) привлекаемые специалисты должны быть профессионалами, знакомыми с анализируемым объектом и имеющими опыт экспертной работы;

3) экспертная информация должна быть достоверной, т. е. полученной из достоверных источников и корректными методами;

4) анализ экспертной информации должен быть обработан научными методами.

Несоблюдение данных правил может поставить под сомнение достоверность результатов и эффективность самой экспертизы.

Одним из методов проведения экспертизы, используемом правоохранительным субъектом в анализе при разработке и принятии стратегии обеспечения социальной безопасности общества от преступности, является метод комиссии. Его сущность заключается в проведении открытой дискуссии по правоохранительным проблемам в целях выработки единого мнения по ее решению. Преимуществом данного метода является достаточно полная информированность членов экспертной комиссии о проблеме, так как в ходе дискуссии члены профессионального сообщества приводят обоснованные оценки и получают реальную возможность скорректировать свою позицию. К недостаткам этого метода относится отсутствие анонимности, вследствие чего возможно проявление конформизма со стороны некоторых экспертов, присоединяющих свои мнения к более авторитетным специалистам даже при наличии собственной противоположной точки зрения. Существенным отрицательным фактором могут стать различия в активности экспертов, что не всегда увязывается с их компетентностью. Другим недостатком метода является нежелание

некоторых экспертов отказаться от ранее высказываемой на предмет дискуссии точки зрения.

**Экспертиза, проводимая по методу суда.** Данный метод базируется на дискуссии двух противоборствующих сторон: первые эксперты выступают сторонниками рассматриваемой альтернативы, защищая данную точку зрения, вторые – обосновывают отрицательные ее стороны, третьи исполняют возложенную на них задачу по регулированию хода экспертизы и вынесению окончательного решения. В ходе работы функции экспертных сторон могут меняться. Вместе с тем, метод суда обладает теми же достоинствами и недостатками, что и метод комиссии.

**Метод Делфи.** Разработан О. Хелмером и может использоваться правоохранительным субъектом в процессе подготовки и принятия стратегических решений в борьбе с преступностью<sup>79</sup>, представляет совокупность методов, объединенных общими принципами организации экспертных процедур и форм получения экспертных оценок. Особенность его состоит в том, что, с одной стороны, экспертам создаются все необходимые для продуктивной работы условия, с другой – дана возможность пополнять информацию как об уровне безопасности общества от угроз преступности, так и о состоянии работы правоохранительного субъекта. Важным свойством метода Делфи можно назвать обеспечение экспертам обратной связи, что позволяет им корректировать свои суждения с учетом промежуточных усредненных оценок и пояснений экспертов, высказывающих крайние точки зрения.

Для правильной организации обратной связи аналитическая группа организует четыре тура экспертизы.

На первом этапе экспертам должна быть сообщена цель экспертизы, сформулированы вопросы, ответы на которые составляют ее основное содержание. Вопросы оформляются в виде анкеты для каждого эксперта, иногда они сопровождаются пояснительной запиской. И, очень важно, если поставленные вопросы достаточно сложны, им представляется заранее разработанная приближенная модель анализируемой правоохранительной проблемы. Такая модель подготавливается для правильной ориентированности эксперта, конкретизации цели и предмета экспертной процедуры, характера возможных ответов. Информация, полученная от эксперта, обрабатывается аналитической группой. Выделяются эксперты, высказавшие крайние точки зрения, а также давшие самую высокую и самую низкую оценки стратегической альтернативе, формируют усредненное мнение экспертов – медиану, верхнее и нижнее значение (квартили) альтернативы, выше и ниже

<sup>79</sup> См.: Хелмер О. Анализ будущего: метод Делфи // Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений. М., 1972.

которых расположены 25 % численных значений оценок. Расстоянием между квартилями характеризуется разброс экспертных оценок, также можно сделать выводы о согласованности точек зрения экспертов. Во втором туре эксперты получают усредненную оценку экспертной комиссии и обоснование экспертов, высказавших крайние точки зрения. Обоснования предъявляются анонимно. Эксперты, как правило, корректируют свои оценки. Эта информация возвращается в аналитическую группу для дальнейшей обработки. В третьем и четвертом турах описанная процедура повторяется. Поэтому основной особенностью метода Дельфи является уменьшающийся от тура к туру разброс оценок экспертов. Однако одновременно с этим может присутствовать поляризация различных точек зрения, что объясняется наличием среди экспертов представителей разных школ или различных профессий, неодинаковой интерпретацией исходной информации, недостаточно четкой формулировкой вопросов, неоднозначно понятой целью экспертизы. Если согласованная точка зрения экспертов достигнута после второго или третьего тура, то проведение всех последующих туров отпадает.

**Метод мозговой атаки.** Цель данного метода – побудить членов группы выражать разнообразные идеи, не опасаясь критики со стороны других участников. Негативно настроенный человек может «зарубить» любую, даже самую плодотворную идею или решение. Суть метода заключается в том, что все предлагаемые идеи вносятся в список, а затем дополняются, изменяются, расширяются, и в итоге группа приходит к единому решению. Смысл техники состоит в том, чтобы стимулировать работу воображения и мысли. Обычно в группе от 6 до 12 человек обсуждается какая-либо проблема, и один из участников фиксирует высказываемые предложения и замечания. Ни одна идея не может быть отвергнута. В конце заседания все цели и стратегии обсуждаются. Выделяются следующие правила организации метода. Во-первых, правило перехода количества в качество. Чем больше идей, решений, целей, стратегий будет предложено, тем легче будет увидеть необходимое решение проблемы. Во-вторых, запрещено выступать с критикой, следует избегать негативных оценочных суждений типа: «у меня есть идея лучше», «это неоправданный риск», «это чужь» «все это конечно замечательно, но...», «Вы забегаете вперед» и т. п., хотя часто идеи предлагаются инстинктивно и неправильно. Важно создать в группе благоприятную для генерирования идей среду. Необходимо в идеях искать рациональное зерно и возможное решение проблемы.

Существует четыре этапа проведения данного метода.

1. Определение задачи и четкое оформление в виде вопроса проблемной ситуации.

2. Генерирование идей, целей, решений, стратегий. Фиксация их в наглядном виде.

3. Перерывы в работе.

4. Оценка идей. Последние подразделяются ведущим на три группы: 1) идеи, которые дадут быструю отдачу; 2) идеи, которые подлежат доработке; 3) идеи, которые являются перспективными.

**Метод получения согласованного мнения** по существу повторяет метод Делфи. Он ориентирован на получение согласованных мнений различных групп экспертов, работающих в области правоохранительных проблем, относительно крупных событийных ситуаций в системе социальной безопасности общества в заданный период будущего. К недостаткам этого метода можно отнести слабое внимание, уделяемое взаимозависимости и взаимодействию различных социальных факторов и их динамике, влияющих на развитие правоохранительной ситуации.

**Метод повторяющегося объединения независимых сценариев** предусматривает их составление по каждому из аспектов правоохранительной ситуации, оказывающих существенное влияние на ее развитие. К достоинству метода относится возможность проведения более углубленного анализа взаимодействия различных сторон развития правоохранительной ситуации. К недостаткам – слабая разработанность и методическая необеспеченность процедур согласования сценариев.

**Метод матриц** взаимовлияний предполагает определение на основании экспертных оценок потенциального взаимовлияния событий рассматриваемой совокупности. Оценки, объединяющие все возможные комбинации событий по их силе, распределению во времени и т. д. и позволяют уточнить первоначальные оценки вероятностей событий и их комбинаций. Недостатком метода называют трудоемкость получения большого количества оценок и корректирования при их обработке<sup>80</sup>

**GAP-анализ** или анализ разрывов (от англ. *gap* – разрыв). Используется в управлении при стратегическом анализе поиска шагов по достижению заданных целей. Может быть эффективным в правоохранительной отрасли в тех случаях, когда наступает опасный разрыв между намечаемыми правоохранительным субъектом стратегическими целями и сомнениями в их достижении. Однобокое восприятие такого разрыва при формировании стратегии может привести к «приземленности» в формулировании целей из-за неуверенности в их достижении.

Например, такой разрыв может наступить при формулировании современной стратегии борьбы с организованной преступностью, если этот метод анализа применить к решению задачи по увеличению количества раскрытых преступлений.

<sup>80</sup> См.: Гордон Т.Д. Новые подходы к методу Делфи // Научно-техническое прогнозирование для промышленности и правительственных учреждений. М., 1972.

Рассматриваемый метод предполагает несколько этапов.

Во-первых, определение текущего значения развития правоохранительного субъекта на перспективу с помощью метода экспертных оценок или других прогнозных методов. На этом этапе появляется возможность оценить эффективность деятельности правоохранительного субъекта, просчитать возможные преимущества, которые он получит вследствие принятия тех или иных решений.

Во-вторых, определение максимально доступного значения. В ходе оценки правоохранительным субъектом существующего разрыва должна быть установлена реальная возможность его преодоления. Если разрыв слишком велик, и его нельзя устранить с помощью собственных ресурсов, то целесообразно пересмотреть желаемое будущее, либо разбить достижение целей на несколько переходных этапов.

В-третьих, определение критерия, в соответствии с которым будет производиться рассмотрение проблемы. Для этого следует разбить общий разрыв на составляющие, отвечающие каждому значащему функциональному, отраслевому, территориальному и другим направлениям деятельности правоохранительного субъекта, по которым будет происходить планирование. И каждый раздел плана представляет собой совокупность мер по преодолению разрыва между настоящим и будущим. В их числе могут быть информационные, коммуникационные, научные, финансовые, организационные и управленческие, технические и др.

В-четвертых, определение путей достижения стратегических целей. Их источниками и инициаторами могут быть различные подразделения и службы. При этом генерирование идей может осуществляться с помощью различных методов – «мозгового штурма», опросов, анкетирования, экспертных оценок и т. п.

Эффективное применение факторного анализа зависит от соблюдения обязательных правил, а именно:

- тщательного отбора факторов для анализа исследуемых результативных показателей;
- классификации и систематизации отобранных факторов, системного и комплексного подхода в изучении влияния отобранных факторов на результаты правоохранительной деятельности;
- определения формы зависимости (функциональная, корреляционная и т. д.) и моделирования взаимосвязей между факторными и результативными показателями;
- необходимости расчета влияния анализируемых факторов и оценки роли каждого в изменении величины результативного показателя деятельности правоохранительного субъекта;
- необходимости работы с системой факторов (факторной моделью), ее использованием для стратегического управления в правоохранительной сфере и обеспечения социальной безопасности.

## Мотивация в стратегическом управлении

Эффективность стратегического управления правоохранительной сферой во многом зависит от организационных начал, так как самый хороший приказ превращается в фикцию, если не организовано его исполнение либо исполнителю не понятна его цель либо он не подкреплен мотивацией. Императрица Екатерина II, отвечая на вопрос, почему дворянство так безоговорочно выполняет ее решения, отвечала: «Потому что я велю им лишь то, чего они сами хотят». Этот принцип предполагает реализацию задачи мотивации персонала, заключающуюся в осуществлении сотрудниками деятельности по борьбе с преступностью и обеспечению социальной безопасности населения в соответствии с миссией системы и поставленными целями, трансформируя потребность общества в защите от преступности в свою собственную.

В настоящее время, когда правоохранительная система находится в кризисном состоянии, это особенно актуально. Для подготовки и реализации правоохранительной стратегии развития, инновационных подходов есть все: потребность в развитии правоохранительной системы, или, другими словами, ожидания населения, испытывающего на себе пресс несправедливости и незащищенности от преступности и коррупции управленцев всех уровней. Имеются ресурсы – накопленные финансы, позволяющие решать задачи профессиональной подготовки, научной и технической оснащенности и вооруженности правоохранительных структур. Есть гарантия развития правоохранительной системы – устремление и воля высших руководителей государства изменить ситуацию в правоохранительной сфере. Не достает лишь носителя развития – мотивации, т. е. желания, профессиональных и моральных возможностей многих руководителей и исполнителей, работающих в правоохранительных структурах.

Под **мотивацией** в стратегическом управлении понимается процесс побуждения социальных субъектов к деятельности по достижению стратегических целей в борьбе с преступностью и по обеспечению социальной безопасности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности общества.

Мотивацию не следует смешивать со стимулированием. **Стимулирование** предполагает внешнее – моральное, физическое, материальное воздействие на исполнителя в целях активизации его профессиональной деятельности и непосредственного влияния на ее конечные результаты.

Мотивация – более широкое понятие. С одной стороны – это психологический процесс, начинающийся с физиологической или психологической потребности, которая активизирует поведение, создает побуждение, направленное на достижение цели в профессиональной деятельности. С другой – создание руководителем условий, побуждаю-

щих к эффективной работе с учетом потребностей, психологии, поведения, отдельных исполнителей или профессиональных групп.

Для создания действенного механизма мотивации правоохранителей необходимо глубоко знать и изучать потребности персонала. Например, согласно теории иерархии потребностей американского психолога Абрахама Маслоу, основателя «гуманистической психологии», они образуют структуру из пяти типов, во многом определяя поведение человека. Выделяются первичные (физиологические) потребности в безопасности, защите и вторичные (социальные) потребности в принадлежности к социальной группе (в частности, к профессиональному коллективу) в уважении, самовыражении и развитии. Например, потребности слабо мотивируют профессиональную деятельность сотрудников правоохранительной сферы, если первичные и вторичные ряды потребностей не удовлетворены.

Одни сотрудники правоохранительных структур в период политических и социально-экономических реформ из-за неудовлетворенных материальных и социальных потребностей покинули систему, а отдельные оказались на стороне правонарушителей. Заметно снизился профессиональный потенциал сотрудников.

Помимо вышеуказанного автора, теории мотивации разрабатывали отечественные психологи Л.С. Выготский, А.Н. Леонтьев, Б.Ф. Ломов. Согласно разработкам Л.С. Выготского, потребности и механизмы их удовлетворения функционируют параллельно. Из этого ученым сделан важный вывод, согласно которому удовлетворение потребностей одного уровня с помощью средств другого невозможно, что определяет необходимость большего внимания нематериальному стимулированию труда в целях удовлетворения и развития вторичных потребностей человека, что ведет к повышению удовлетворенности трудом. В правоохранительных структурах традиционно мотивация деятельности рассматривается с позиции достигнутых результатов, как средство эффективной работы. Основное внимание уделяется увеличению денежного содержания сотрудников, что, конечно же, необходимо.

В новых условиях зарождается необходимость перехода к другому принципу. Управление правоохранительной системой должно быть так организовано, чтобы сотрудники могли иметь соответствующую своей профессии заработную плату, достойное жилье и медицинское обслуживание, возможность дать необходимое образование своим детям и т. п., вместе с тем, работа должна приносить удовлетворение. Управление правоохранительным органом станет более эффективным, если ожидания, надежды сотрудников будут осуществляться, и они не разочаруются в результатах своей работы, будут созданы необходимые условия для получения профессиональных знаний, развития творческих способностей, возможности полностью реализовать свои индивидуальные спо-



собности. Это, с позиции социальных психологов, – наилучшая форма социальной мотивации. При соблюдении данного принципа будет достигаться эффективность правоохранительной деятельности.

Искусство управления наглядно проявляется в умении стимулировать участие сотрудников в разработке и принятии стратегических решений, что в значительной мере способствует повышению интеллектуального потенциала правоохранительной системы и одновременно удовлетворяет глубокую потребность личности в самовыражении и в признании результатов своего труда.

## **2.4. Стадии стратегического управления в правоохранительной сфере**

### **Целеполагание**

Целеполагание заложено в саму природу человека. Цели и задачи, которые он ставит перед собой, приобретают общественное значение, так как становятся целями и задачами групп людей и общества в целом. Поэтому сознательная, целесообразная деятельность по обеспечению социальной безопасности, ее масштаб, глубина и значимость в удовлетворении социальных потребностей и развитии общества в целом напрямую зависят от социальных условий, природы и характера организации общества, господствующих в нем экономических отношений. В стратегическом управлении в правоохранительной сфере важное место занимает процесс *целеполагания*, состоящий из формирования миссии и стратегических целей системы правоохранительных субъектов. В общих чертах отличие миссии (цель) правоохранительного субъекта от его целей заключается в том, что миссия определяется как желаемое (идеальное), а цели – как желаемое в пределах возможного.

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

социальной сферы, которое характеризуется количественными и (или) качественными показателями.

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

### **Формулирование миссии правоохранительных субъектов**

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

*Миссия* означает ответственное задание, роль, поручение, предназначение, миссионерскую организацию<sup>81</sup>.

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

Сформулированная миссия правоохранительных субъектов во-первых, называет причину существования системы и потребность в ней общества (обеспечение социальной безопасности путем воздействия охранительных правовых норм на установленные правоотношения, определяет внутреннее начало правоохранительного субъекта); во-вторых, позволяет осознать социальную ценность структуры, обозначает потребителей

<sup>81</sup> Словарь иностранных слов. М., 1988. С. 316.

системы (личность, общество, государство); в-третьих, объявляет основную философию и главный принцип деятельности правоохранительных субъектов (приоритет законности в деятельности системы); в-четвертых, позволяет оценить творческий потенциал правоохранительного субъекта, способность достигать ее сотрудниками невозможного, а также учитывать перспективы осуществления сформулированной миссии.

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

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

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

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

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

Миссия определяет не только суть системы, но и существо каждого субъекта правоохранительной структуры, их основополагающие цели и принципы, содержит ориентиры, обеспечивающие распределение зон

ответственности и выделяемых ресурсов, формирует базу и содержательную основу для разработки правоохранительных стратегий, служит фундаментом для формулирования целей и их корректировки каждым правоохранительным субъектом и всей системой в целом. Так, предназначение Уполномоченного по правам человека (элемент правоохранительной системы) заключается в обеспечении гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Предназначение структуры обуславливает статус организации, декларирует основные принципы деятельности, определяет самые важные организационные характеристики. Установление миссии правоохранительной системы, также как и выработка стратегии, программирует «поведение» системы, обеспечивающей реализацию миссии и достижение поставленных целей. Формулирование главного предназначения правоохранительной системы относится к компетенции высшего руководства и составляет неотъемлемую часть процесса социального управления. При этом основное правило стратегического управления состоит в том, что миссия отдельных правоохранительных структур должна совпадать с главной миссией, но может различаться в соответствии с видовым признаком. В частности, миссия Федеральной таможенной службы Российской Федерации заключается в обеспечении экономической безопасности государства от интервенции товаров и валюты иностранных государств, миссия Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации – в обеспечении порядка деятельности судебной системы.

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

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

## **Формулирование целей в стратегическом управлении**

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

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

Субъекты, составляющие окружение, имеют неодинаковое значение. Например, система законодательства является непременным условием функционирования и развития правоохранительных субъектов. То же можно заметить и в отношении системы исполнения уголовных наказаний. Эти субъекты относятся к группе необходимых, входящих в общую систему, обслуживающую правоохранительную сферу. Оказывающие незначительное влияние и воздействие на правоохранительную систему субъекты входят в сопутствующую группу. Примером могут служить взаимоотношения систем правоохранительных органов и органов здравоохранения, обеспечивающих лечение лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией, психическими отклонениями. Доля этих лиц в совершении преступлений остается достаточно высокой и представляет определенную угрозу обществу. Проблема разграничения правоохранительной системы с окружающей социальной средой не так проста, как кажется на первый взгляд. Это объясняется тем, что системы социального порядка имеют четко определенные пространственные и временные рамки. Как считает В. Г. Афанасьев, связь между системой и средой бывает порой настолько тесной, что, естественно, возникают вопросы: принадлежит тот или иной феномен данной системе или окружающей ее среде? Если этот феномен воздействует на систему, если система не может существовать без этого феномена, то не следует ли отнести его к системе? Мы полагаем, что водораздел следует проводить на основе критерия, заключающегося в участии или неучастии рассматриваемого феномена в создании системного свойства, в характере и степени этого участия<sup>82</sup>.

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

<sup>82</sup> Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание, управление. М., 1981. С. 31–32.

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

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

По мнению разработчиков теории стратегического управления, **цели** есть не что иное, как конкретные состояния или желаемый результат, которого стремиться добиться субъект. Другими словами, под целью понимается идеальный результат какой-либо деятельности в будущем<sup>83</sup>.

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

Система целей в правоохранительной сфере имеет соответствующую направленность, определяет развитие качественного состояния социальной безопасности на федеральном, региональном, муниципальном и ведомственном уровне, является базой для выбора критериев оценки деятельности правоохранительных субъектов, а также их оценочных показателей. Например, правоохранительные субъекты МВД России в качестве цели развития определяют необходимость повышения доли раскрытых преступлений особой тяжести. Направленность (тенденция) развития имеет свою определенность лишь в установленной системе координат или, другими словами, по отношению к выбранному или утвержденному критерию, например, уменьшению количества совершаемых тяжких преступлений. Если тенденции положительные, то они оцениваются как прогрессивные, если отрицательные – то констатируется состояние регресса или деградации. Так, по данным экспертов за период с 1999 по 2006 гг. увеличилась доля заранее подготовленных преступлений, отличающихся особой дерзостью, изощренностью и жестокостью.

<sup>83</sup> Виханский О. С. Стратегическое управление: учебник. М., 2000. С. 296.

Этот вид преступлений все чаще совершался с элементами цинизма, садизма, глумления над личностью<sup>84</sup>. В этом случае мы наблюдаем отрицательно развивающуюся тенденцию опасных состояний или угроз социальной безопасности, характеризующую развитие одной из подсистем субъекта как регрессивное. Рассуждая языком кибернетики, приведенная в качестве примера тенденция должна рассматриваться как возбуждающее действие управляемой системы и повлечь за собой корректировку правоохранительной стратегии. К примеру, это внесение соответствующих поправок в уголовное законодательство или изменение правоохранительной структуры, в частности, создание Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков.

В правоохранительной сфере стратегические цели задаются системой более высокого порядка – высшими органами законодательной и исполнительной власти. Однако в их формировании принимают участие и сами правоохранительные субъекты – реципиенты (принимающие цели органы): Генпрокуратура РФ, МВД России, Минюст России, ФСБ России и др. По мере движения по иерархии управления «большая стратегия» конкретизируется в стратегических целях каждого конкретного правоохранительного субъекта системы. Цели каждого последующего уровня устанавливаются не ранее, чем формулируются стратегии на высшем уровне (на уровне государства). Для системы правоохранительных органов высшая стратегия и будет базой формирования целей и подцелей различного содержания, охватывающих все виды деятельности системы в целом.

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

В процессе целеполагания прежде всего определяется главная цель правоохранительной структуры, затем – важные цели, которые формулируются в виде единого комплекса (системы). Они конкретизируют

<sup>84</sup> Криминология: учеб. пособ. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой. М., 2007. С. 109.

главную цель и не должны быть многочисленными, но в то же время по своему масштабу соответствовать главной стратегической цели. Далее цели получают свое развитие в целом комплексе задач.

Разнообразие целей и задач субъектов правоохранительной системы чрезвычайно велико и поэтому предполагает использование методов сетевого моделирования или, как его называют в специальной литературе, – метода построения дерева целей. Он зиждется на анализе и синтезе, разработке и корректировке стратегических целей и иерархии подцелей субъектов правоохранительной системы. Большая система трансформируется в стратегические цели подсистем, в качестве которых выступают правоохранительные субъекты, а дерево целей представляется в виде упорядоченной иерархии соподчиненных, взаимозависимых стратегических целей.

В стратегическом управлении правоохранительной сферой в силу своей многоступенчатости и сложности процесс формирования целей не терпит шаблонов и стандартных подходов, поэтому предполагает соблюдение следующих правил.

1. Цели должны быть точно сформулированными и исключать двусмысленное понимание.
2. Цель должна быть измеряема, четко оформлена в виде соответствующих качественных и количественных показателей.
3. Цель должна иметь конкретные этапы и сроки достижения, иначе исполнитель будет возвращаться к начальной точке действий.
4. Цель должна устанавливать зоны ответственности руководителей разного уровня и исполнителей, мотивировать их действия в направлении цели, увязываться с системой вознаграждения.
5. Цели системы и отдельных групп исполнителей должны совпадать.
6. Цели должны определять ресурсное обеспечение деятельности правоохранительных субъектов.
7. Цель должна быть интерпретирована (формализована) в качестве критерия.
8. Цель должна быть назначена таким образом, чтобы имелась возможность вносить коррективы в случае изменения условий, состояния объекта или управляющей системы.

Правоохранительная сфера заключает в себе сложную систему стратегического управления, имеет разветвленную, иерархическую цепь целей, которая представляется в виде дерева целей.

Это связано с тем, что цели более высокого уровня всегда имеют больший масштаб и реализуются за относительно длительный период времени, а цели более низкого уровня выступают средством достижения целей более высокого уровня.

В частности, краткосрочные цели выводятся из долгосрочных, конкретизируют и детализируют первые, устанавливают определенные



этапы процесса достижения стратегических целей. Этим правилам предшествует системный анализ ситуации внутри правоохранительной структуры и внешней среды.

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

В процессе формирования стратегических целей важным моментом является идентификация (отождествление, установление совпадений) и квантификация (количественное описание) целей, установление критериев и оценочных показателей целей. К примеру, А. И. Долгова отмечает, что следует различать оценку состояния преступности и оценку деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Состояние и изменение качества преступности определяются в значительной мере общими социальными условиями, не зависящими в полной мере от качества работы правоохранительных органов. Поэтому увеличение преступности нельзя автоматически оценивать как ослабление деятельности правоохранительных субъектов по борьбе с ней или наоборот<sup>85</sup>. Следовательно, нельзя ставить перед правоохранительной системой в качестве стратегической цели снижение преступности в стране, регионе, городе и т. д., так как на количественное и качественное состояние преступности влияет множество социальных факторов. По исследованию криминологов полиции, сама полиция в иерархии факторов находится, примерно, на тридцатом месте. Вместе с тем, цель – увеличение количества выявляемых коррупционных (должностных) преступлений и привлечение виновных к ответственности, например, за взяточничество, – может рассматриваться как реализация стратегии правоохранительных органов в борьбе с организованной преступностью и коррупцией.

В правоохранительной сфере реализация стратегических целей всегда растягивается во времени (ближайшая, среднесрочная, долгосрочная перспектива). Поэтому в силу изменчивости и стремительно меняющихся социальных условий и ситуаций, при систематическом углубленном изучении управляющего субъекта относительно направлений развития правоохранительной системы (подсистемы) стратегические цели не должны рассматриваться в качестве некой константы. В этой связи следует особо подчеркнуть, что своевременное и достаточное ресурсное обеспечение в самом широком смысле остается одним из главных условий реализации стратегических целей и развития правоохранительной системы в направлении эффективного обеспечения социальной безопасности.

---

<sup>85</sup> Долгова А. И. Криминология: краткий учебный курс. М., 2006. С. 75.

«Неисполнимость человеческих целей означает либо неправильное осознание объективных законов природы, либо отсутствие необходимых средств достижения поставленных целей».<sup>86</sup>

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

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

### **Прогнозирование как метод стратегического управления в правоохранительной сфере**

Знание о будущем называют предвидением. Предвосхищение будущего выступает в нескольких видах – обыденном, интуитивном и научном. В зависимости от сфер жизнедеятельности человека и объекта познания (воздействия) различают социальное, экономическое, политическое, военное и прочие виды научного предвидения. Для выделения специфики социального предвидения в науке используется понятие «прогнозирование», под которым понимают предвидение, обладающее высокой степенью научной обоснованности и объективности в исследовании общественных процессов. В отличие от других форм научного предвидения, прогнозирование осуществляется в виде специального исследования, имеющего свою методологию и технику. Процесс прогнозирования имеет объективную и субъективную основы.

Объективная его основа состоит в закономерной связи прошлого, настоящего и будущего. Будущее содержится в настоящем в виде причины, порождающей грядущее следствие. Следствие выступает в качестве возможности, которая при определенных условиях обязательно превратится в действительность как определенные количественные и структурные изменения в явлениях настоящего, которые неизбежно приведут к новому качеству в будущем. Будущее содержится в настоящем в виде законов, раскрывающих важные связи явлений в конкретных условиях их существования. Если закон развития какого-либо явления (процесса) известен, то, изучая данное явление (процесс), можно кон-

---

<sup>86</sup> Славин Б.Ф., Чесноков В.С. Общество как целевая самоуправляемая система // Научное управление обществом. М., 1976. Вып. 10. С. 24.

статировать не только его настоящее состояние, но и сделать выводы о направлении и характере возможных изменений. Следует полагать, что нет другого пути для прогнозирования будущего, кроме как познание реальной действительности, возможностей, тенденций, закономерностей, которые содержатся в настоящем состоянии любой социальной системы. Субъективная основа предвидения заключается в возможности человеческого сознания к опережающему отражению, которое строится на основе обнаружения и закрепления закономерных тенденций, идущих от прошлого в настоящее к будущему<sup>87</sup>.

Логическая структура научного предвидения развития внутренней и внешней социальной среды, связанного с правоохранительной сферой, схематично представляется следующим образом: определение проблемы предвидения – выдвижение гипотез – выдвижение вариантов прогнозов для решения отдельных задач в рамках общей проблемы предвидения – формирования плана деятельности на основе выдвинутых прогнозов – обоснование достоверности прогнозов и подтверждение, насколько это возможно, практикой. В частности, преступность в своем реальном выражении представляет собой явление собирательное и стихийное.

В основе предвидения тенденций преступности лежат закономерности, проявляющиеся на статистическом уровне. «Преступления, взятые в большом масштабе, обнаруживают по своему числу и по своей классификации такую же закономерность, как и явления природы...»<sup>88</sup>. Используя прогноз в качестве метода стратегического планирования, необходимо иметь в виду, что это не только результат научных исследований и разработок, но и продукт интуиции управленцев и экспертных оценок специалистов.

Наиболее распространенной ошибкой в процессе прогнозирования, осуществляемого в правоохранительной сфере, является механический перенос тенденции развития того или иного социального явления из прошлого в настоящее и будущее без необходимого глубокого анализа оцениваемых тенденций и игнорирования кардинальных изменений даже в одном существенном факторе. Это влечет неточное структурирование главных факторов и приводит к искаженному представлению о развивающихся тенденциях в явлениях или процессах, влияющих на обеспечение социальной безопасности. Для составления обоснованного прогноза развертывания внутренней и внешней для правоохранительной структуры ситуации необходимо разобраться и понять глубинные, скрытые от поверхностного взгляда механизмы, предопределяющие тенденции развития преступности либо социальных процессов, воздействующих

<sup>87</sup> Философский энциклопедический словарь. М., 1983. С. 533.

<sup>88</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений: в 50-ти т. М., 1955. Т. 8. С. 532.

на ее качественное состояние в целом либо на отдельные виды, создающие угрозы социальной безопасности. Действие определенных механизмов развертывания ситуаций неизбежно приводит к определенным результатам или последствиям, заложенным в развивающемся механизме. Избежать этих последствий возможно лишь прекратив действие этого механизма или создав механизм противодействия. Например, прекратить злоупотребления должностных лиц муниципальных образований, широко распространенные в сфере приватизации выморочных квартир, возможно лишь при изменении механизма перераспределения муниципального жилья и усиления социального контроля, устранив тем самым благоприятную почву для этого вида преступлений.

Прогнозы по той или иной ситуации, влияющей на состояние социальной безопасности, как правило, составляются в виде нескольких сценариев возможного развертывания событий, где формулируется степень вероятности каждого из них, выделяется и всесторонне анализируется наиболее вероятный вариант развития ситуации, даются оценки (количественные, наиболее важных параметров, показателей, характеризующих ситуацию, и др.).

Прогнозирование предполагает обязательный учет принципа обратной связи, выражающийся в следующем:

- прогнозируется развертывание ситуации в социальной среде в зависимости от того или иного варианта поведения правоохранительного субъекта (организации, системы), составляются несколько сценариев;
- прогнозируются последствия различных реакций правоохранительной структуры на возможные варианты изменений в социальной среде, составляются соответствующие сценарии.

Чтобы сохранять значимость прогноза в условиях непредвиденно меняющихся ситуаций, его необходимо своевременно корректировать, что требует уточнения показателей, мероприятий стратегического плана и целевых программ. В целях своевременной коррекции стратегических прогнозов, планов и программ, обеспечивающих реализацию мероприятий по обеспечению социальной безопасности, правоохранительные субъекты должны располагать соответствующими подразделениями по контролю и мониторингу развертывания ситуации внутри структуры и в окружающей среде. При этом не следует смешивать коррекцию стратегических ориентиров и показателей, характеризующих уровень социальной безопасности, с корректировкой текущих программ или плановых заданий, реализующих тактические и оперативные задачи по борьбе с правонарушениями и преступностью. Этот вид коррекции опирается не столько на прогноз, сколько на мониторинг (наблюдение) текущего развертывания ситуации.

Таким образом, прогнозирование будущего состояния социальной безопасности в различных сферах жизнедеятельности приобретает все большее значение для общества и государства. Современный уровень

социальных исследований в правоохранительной сфере позволяет получить достаточно вероятное знание о будущем качестве преступности, ее отдельных видов и их влиянии на уровень внутренней безопасности страны. Прогнозирование будущего социальной безопасности представляет собой междисциплинарное комплексное изучение перспектив борьбы с преступностью и обеспечением безопасности личности, общества, государства. Вместе с тем, это может дать реальный результат лишь при объединении гуманитарного, естественнонаучного и научно-технического знания.

### **Социальное проектирование в правоохранительной сфере**

От знаний и умений руководителя правоохранительного субъекта, его творческих способностей, искусства управления, общей и правовой культуры, уровня мышления, способности анализировать и синтезировать правоохранительную информацию и выдавать организационные идеи во многом зависит качество принимаемых решений, разрабатываемых моделей и стратегий.

В стратегических решениях, касающихся профессиональной сферы и принимаемых руководителями правоохранительных субъектов, особое место занимает социальное проектирование.

*Социальное проектирование* – это деятельность правоохранительных и иных социальных субъектов по созданию проектов развития правоохранительных отношений, институтов, социальных объектов, их свойств и отношений на основе предвидения, прогнозирования и планирования их социальных качеств и свойств, являющихся значимой социальной потребностью в обеспечении желаемой безопасности от вызовов и угроз преступности.

Правоохранительная работа представляет собой модель социально-правового действия и практическую его реализацию, обосновываемую объективными обстоятельствами, происходящими в правоохранительной сфере. Эти обстоятельства и делают правоохранительную работу необходимой и социально значимой.

В этой связи целесообразно выделить основные предпосылки необходимости использования проектирования в правоохранительной сфере.

1. Общественная потребность в безопасности общества от криминальных угроз и целенаправленном изменении системы безопасности в желаемом направлении.

2. Социальная необходимость в преодолении стихийного развития правоохранительных отношений и процессов в обществе, обеспечение их направленности в область удовлетворения общественных потребностей в безопасности.

3. Социальная потребность в целенаправленном, планомерном, прогнозируемом и управляемом развитии правоохранительных отношений, систем и процессов.

4. Потребность в создании динамичных правоохранительных систем, характеризующихся сбалансированностью отношений как внутри себя, так и с другими социальными системами, участвующими в противодействии криминальным угрозам.

5. Ориентация на оптимальные формы функционирования правоохранительных структур, их рациональность и эффективность.

6. Социальная потребность в снижении социальной деструкции, уровня социальной неопределенности (энтропии), неупорядоченности, неорганизованности и нестабильности системы безопасности общества от вызовов и угроз преступности.

Помимо перечисленных факторов можно выделить еще актуализацию проектирования в правоохранительной сфере как форму теоретической и предметной деятельности правоохранительных субъектов. К проектированию в правоохранительной сфере относятся следующие признаки.

1. Многофакторность и многовариантность правоохранительных процессов, детерминированных явлениями и общественными отношениями, и как следствие этого, противоречивость, неупорядоченность подходов к разработке конкретных прогнозов развития тенденций в охранительных правоотношениях и правоохранительной сфере в целом.

2. Принципиальная невозможность в рамках даже самой совершенной теории проектирования в правоохранительной сфере полностью реконструировать многообразные социальные процессы, протекающие в них охранительные отношения, тенденции развития криминальной среды и систематически прогнозировать их во всех конкретных проявлениях.

3. Уровень современного развития комплекса социальных и гуманитарных наук, являющихся первоосновой формирования теории социального проектирования в правоохранительной сфере.

Проектирование в правоохранительной сфере используется как один из компонентов целенаправленной организационно-управленческой деятельности правоохранительных субъектов, когда разрабатываются различные варианты решения новых проблем в сфере правоохраны и борьбы с преступностью. Оно применяется также при подготовке социальных планов и целевых программ по борьбе с преступностью в целях регулирования коренным образом преобразуемых процессов и явлений, которые ранее не нуждались в детальной проработке и управлении.

При рассмотрении проектирования в правоохранительной сфере часто встречаются термины «социальное конструирование» и «социальная инженерия».

В специальной литературе под *конструированием* понимается творческая деятельность по освоению социальной действительности, которая базируется на положении, согласно которому наряду с наиболее вероятной тенденцией «работают» и менее вероятные, но реально

возможные тенденции. Одновременно с этим перспективные социальные цели близкие по содержанию, могут на каком-то этапе меняться, или одна и та же цель может обеспечиваться различными средствами. Например, резерв внутренних социальных ресурсов может рассматриваться как средство конструирования и реализовываться при решении поставленной задачи.

Термин «социальная инженерия» применяется в том случае, когда конструируются возможные пути развития явления или объекта исходя из закономерностей той непосредственной среды, процессы которой в первую очередь интересуют проектантов. Другими словами, меняется внутренняя конструкция объекта деятельности.

Сам термин «проектирование» в дословном переводе означает «брошенный вперед», и определяет процесс создания модели, прототипа предполагаемого или возможного объекта.

Применительно к правоохранительной сфере проектирование может рассматриваться как форма разработки вариантов стратегического решения (проекта), как специфическая деятельность, результатом которой является научно-практическое обоснование прогнозируемой системы обеспечения безопасности. Поэтому в контексте данной работы проектирование рассматривается в качестве элементов: стратегического мышления личности руководителя правоохранительного субъекта; стратегического управления, позволяющего руководителю правоохранительного субъекта сделать выбор при принятии долгосрочных решений.

Проектирование предполагает определение социальным субъектом (органы полиции, прокуратуры, следственного комитета и пр.) версий, вариантов развития или изменений, которые происходят либо могут происходить в правоохранительных объектах и процессах, системе безопасности общества от криминальных угроз.

Близкими понятиями проектированию являются *планирование, предвидение, предвосхищение, прогнозирование, моделирование*. Установление альтернатив развития и изменения правоохранительных объектов предопределяет формирование правоохранительной стратегии и выбор тактики взаимодействия, а также результативность управления правоохранительным процессом и технологию влияния на тенденции.

Суть проектирования в правоохранительной сфере состоит в осмыслении указанных понятий, этапов и методов их осуществления. В отличие от планирования, проектная деятельность в правоохранительной работе в меньшей степени связана с другими функциями управления, так как предполагает альтернативы решения исходя из наличия интеллектуальных, материальных и иных ресурсов.

Проектирование, осуществляемое правоохранительными и иными социальными субъектами, означает проектирование объектов, социаль-

ных процессов и отношений, и учет субъективного фактора во многом предопределяет его специфику. Среди таких факторов можно выделить противоречивость правоохранительной среды, многовекторность развития процессов и явлений в правоохранительной сфере, невозможность описания правоохранительного объекта (например, правопорядок) конечным числом терминов (неформализуемость), многофакторность правоохранительной реальности, наличие множества субъективных составляющих, определяющих соотношение должного и сущего (реального) в развитии правоохранительных процессов. И это не исчерпывающий перечень особенностей социального проектирования в правоохранительной сфере.

Проектирование в правоохранительной сфере способствует объективному оцениванию обоснованности прогноза и разработке модели желаемой системы безопасности общества от вызовов и угроз преступности и позволяет также учесть результаты проводимого в правоохранительной системе эксперимента по проверке выдвигаемых идей в целях повышения эффективности борьбы с преступностью и правонарушениями.

Указанное действие также призвано внести изменения и скорректировать в нужном обществе направлении правоохранительную среду, охранительные правоотношения. При этом руководителю или зачинателю проекта целесообразно учитывать, что, наряду с наиболее вероятной тенденцией развития правоохранительной обстановки как правило существуют и менее вероятные, но реально возможные тенденции и в правоохранительных (иных социальных субъектах) часто наличествует резерв ресурсов, которые могут быть переориентированы на решение возникающей задачи, а также то, что одна цель может быть реализована различными средствами.

Следует принимать во внимание законы детерминации общественной жизни, где каждый компонент правоохранительной сферы, хотя относительно самостоятелен, однако одновременно с этим связан и с другими компонентами общественной жизни.

*Субъектом проектирования* правоохранительной среды (объект, ситуация, процесс, отношения) выступают различные правоохранительные и другие социальные субъекты – носители управленческой деятельности, на которых возложены полномочия принятия управленческих решений, имеющие своей целью организованное преобразование правоохранительной действительности и влияние на правоохранительные процессы. Важным качеством правоохранительного субъекта является его социальная активность, т. е. намерение непосредственно участвовать в проектировании социальных процессов.

Объектом социального проектирования в правоохранительной сфере могут выступать социальные, в частности, организационные системы, процессы социальных связей и взаимодействий, объекты самой раз-



личной природы. В частности, объекты организационного воздействия (социальная деятельность, организационная культура и пр.); элементы и подсистемы правоохранительной сферы (законодательная, правоприменительная деятельность, преступность и пр.); разнообразные общественные отношения, урегулированные нормами права и связанные с борьбой с преступностью и ее предупреждением, включая идеологические, управленческие морально-нравственные, семейно-бытовые, межличностные и т. д.; элементы образа жизни лиц, склонных к совершению правонарушений и преступлений, и лиц, занятых в правоохранительной сфере (идеалы, ценностные ориентации, жизненные позиции, способы жизнедеятельности, качество, стиль жизни и пр.).

Для осмысления сути социального проектирования в правоохранительной сфере целесообразно объект этого вида теоретической и практической деятельности структурировать в соответствии со следующими уровнями.

1. Проектирование на уровне социальной системы – различные возможные формы социального взаимодействия социальных институтов, социальных организаций, социальных обществ и групп, задействованных в борьбе с преступностью и правонарушениями.

2. Проектирование объекта на уровне общей социальной жизнедеятельности. Это системы социального партнерства между правоохранительными структурами и взаимодействия с иными социальными субъектами по поводу безопасности от угроз преступности.

3. Проект на уровне правоохранительного субъекта – организационное проектирование.

4. Проектирование на уровне индивидуальной и межгрупповой жизнедеятельности – формы взаимодействия внутри уровня общей социальной деятельности.

Проектируемая в правоохранительной сфере модель с помощью определенных параметров, качественных и количественных показателей, позволяющих составить четкое представление об объекте проектирования, подлежит описанию. Проект должен представлять систему научно обоснованных характеристик, дающих конкретное знание о будущем состоянии социальной системы или процесса (например, системы безопасности населения от угроз уличной преступности или системы розыска лиц, пропавших без вести, и т. д.). В них должно отражаться будущее желаемое состояние системы, которое возникает при определенных действиях правоохранителей и наличии необходимых социальных и материальных ресурсов, в том числе интеллектуальных, познавательных, эвристических.

Наиболее общими условиями проектирования в научной литературе принято считать наличие характеристик проектируемого объекта, без которых желаемая модель невозможна; характеристик, которые делают

возможным проектирование и построение задуманного проекта в течение определенного временного отрезка; параметров, обеспечивающих реализацию проекта. Помимо этих условий, проект, разрабатываемый в правоохранительной сфере, должен быть непротиворечивым по отношению к нравственным и правовым нормам (принципу законности), отражать общепринятые социальные ценности, обеспечивать социальный заказ в формировании безопасного для жизнедеятельности общества пространства и быть эффективным.

Выстраивая систему общих параметров в ходе формирования правоохранительного проекта не достаточно определить стратегически важные цели и приоритетные направления развития правоохранительного процесса, важно выразить их в определенных показателях. Эту конструкцию необходимо описать с помощью знаковых сообщений (коммуникаторов), выражающих конечный результат деятельности по борьбе с преступностью и создание системы безопасности общества желаемого уровня. При этом проект должен соответствовать принципам *необходимости, однозначности, полноты, непротиворечивости и оптимальности*. Информация, содержащаяся в нем, должна быть необходимой и достаточной, а количество знаковых сообщений должно быть таким, чтобы их уменьшение было недопустимым.

В систему правоохранительного проектирования включаются следующие параметры:

- факты или элементы эмпирического материала правоохранительной среды;
- правоохранительные проблемы и проблемные ситуации, характеризующиеся противоречиями фактов и способов их объяснения на различных уровнях;
- теоретические и практические объяснения фактов и проблем в правоохранительных процессах;
- целевые ситуации и цели решения правоохранительных проблем;
- теоретические условия реализации концепции;
- средства выражения фактов (язык теории социального проектирования, прикладной социологии, математической статистики и др.);
- описательные конструкции системы фактов правоохранительной среды;
- мыслительные модели желаемой системы безопасности общества от криминальных угроз;
- математические модели или числовые выражения логических моделей.

Все перечисленные элементы проектирования в правоохранительной сфере обусловлены различными связями и отношениями, которые объясняют единство правоохранительной деятельности как социального проектирования.

В правоохранительной работе наиболее простыми являются проекты принятия решений, а наиболее сложными – проекты будущих систем, процессов, отношений. При этом в настоящее время нет достаточной возможности выразить многие характеристики состояния общественного развития, связанного с правоохранительными процессами, в количественных показателях. Поэтому часто применяются качественно-содержательные, мировоззренческие оценки, что в той или иной степени влияет на состояние проекта и результаты дальнейшей его реализации.

Таким образом, проектирование в правоохранительной сфере выступает как специфическая деятельность правоохранительных и иных социальных субъектов, связанная с научно обоснованным определением вариантов развития новых социальных процессов, отношений и явлений в правоохранительной среде, с целенаправленным формированием социальных институтов и направленным развитием социальных систем, обеспечивающих безопасность общества от вызовов и угроз преступности.

Проектирование в правоохранительной сфере – это одна из форм социальной деятельности правоохранительных и иных социальных субъектов, которая обуславливает реализацию в действительности некоторых прогнозов, модели или сценария развития тенденций в правоохранительных процессах в виде их теоретического или практического осуществления.

Основной конечной стратегической целью любого проекта в правоохранительной сфере является создание с учетом объективных условий жизнедеятельности общества оптимальных охранительных отношений, обеспечивающих безопасное пространство от криминальных угроз.

### **Системные принципы и методы проектирования в правоохранительной сфере**

Проектирование в правоохранительной сфере базируется как на общенаучных, так и на специальных принципах. К специальным принципам относятся следующие:

- ясность (общепонятность), которая способствует однозначному распознаванию метода проектирования;
- детерминированность, т. е. соответствие принципа выбранному методу проектирования;
- направленность, т. е. подчиненность целям и задачам проектирования;
- результативность или способность обеспечивать запланированный результат;
- экономность, а именно – возможность получить результат с наименьшими ресурсными затратами.

Метод социального проектирования в правоохранительной сфере может конкретизироваться в различных методиках, представляющих собой совокупность средств, способов, приемов преобразования отдельных объектов правоохранительной сферы.

Рассмотрим методы, которые наиболее часто встречаются в специальной литературе и могут быть применимы в деятельности правоохранительных субъектов.

1. *Системный подход.* Основывается на принципах целостности и организованности объекта.

2. *Проблемно-системный подход.* Строится на принципах систематизации и дивергенции (обнаружение расхождения).

3. *Проблемно-структурный метод.* Базируется на принципе актуализации правоохранительной сферы, структурной декомпозиции выделенной проблемы и дивергенции, т. е. возможного расширения границ проблемной ситуации.

4. *Программно-структурный метод.* Позволяет правоохранительному субъекту сузить границы проектной проблемы, используя приемы программирования и конвергенции (схождение, сближение) проектных данных.

5. *Метод структурного анализа.* С помощью данного метода осуществляется структуризация проектируемого объекта, анализ его элементов. Позволяет упорядочить и увязать между собой проектные данные.

6. *Метод системного анализа.* Предполагает систематизацию, анализ и дивергенцию проектных данных.

7. *Средовой метод.* Использует принципы целостности, включенности и организованности проекта в правоохранительную среду.

Правоохранительному субъекту свойственно начинать разработку методик проектирования с определения проектных задач, которые прямо вытекают из этапных целей проектируемого объекта правоохранительной сферы. Эта методика позволяет систематизировать процесс проектирования, выработать его стратегию, повысить эффективность самоконтроля проектировщиками, сделать процесс проектирования наиболее управляемым.

Помимо этого, разработанная методика позволяет идентифицировать и формализовать процедуры решения проектных задач, сократить период проектирования объекта и, тем самым, повысить качество проекта.

Поэтому правоохранительному субъекту значительное место следует уделять инструментальной содержательной части проектирования, которая представляет собой систему действий. Для руководителя проекта сутью этих действий будет являться стремление к выявлению ресурсов, необходимых для решения сформулированных задач, определение путей реализации целевой программы (мероприятия и содержательная часть деятельности по созданию проекта), а также форм организации взаимодействия субъектов, участвующих в реализации проекта.

Инструментарий социального проектирования в правоохранительной сфере представляет собой совокупность форм, средств и методов разработки и реализации проекта.

Для достижения целей используются средства, т. е. устройства, способы. В границах проекта методы и средства конкретизируются в осуществляемых мероприятиях. Это могут быть логические способы, с помощью которых добывается, анализируется и перерабатывается информация, а также ЭВМ, технические и математические методы.

К средствам формирования правоохранительных проектов относятся следующие:

а) средства, с помощью которых добывается, группируется, анализируется и перерабатывается информация о состоянии систем и процессов, тенденция их развития, возникновении и развитии проблемных ситуаций;

б) средства, при помощи которых осуществляется непосредственное проектирование, создаются коммуникаты, словесные описания, разрабатываются таблицы, схемы, сети взаимодействий, макеты, коды, символы, алгоритмы, матрицы и другие носители информации;

в) системы автоматизированного проектирования.

**Метод** – это способ построения и обоснования проекта, совокупность приемов и операций логического теоретического и практического освоения правоохранительной действительности, способ достижения целей и решения наиболее актуальных задач в контексте разрабатываемого проекта.

В проектировании правоохранительных отношений можно использовать метод матрицы идей, метод вживания в роль, метод аналогии, метод ассоциации, метод мозгового штурма и др.

**Форма** обозначает внутреннюю организацию содержания социального проектирования. Форма выражает структуру связей между исполнителями в процессе разработки социальных проектов. Типология форм социального проектирования по видам связей между субъектами проектирования позволяет устанавливать особенности этих форм, оптимальное их сочетание, использования их на различных этапах процесса проектирования.

В правоохранительной сфере это может быть упорядочение определенным образом деятельности правоохранительного субъекта, способов его организации и содержательной деятельности, единство применяемых методов, средств, используемых в проектировании.

Наиболее приемлемыми формами социального проектирования в правоохранительной сфере могут выступать следующие стратегии.

1. Технологические стратегии социального проектирования в правоохранительной сфере. Они варьируются в зависимости от конкретной проектной ситуации в правоохранительной сфере. В частности, при неопределенности проектного воздействия на проблемное поле и отсутствии конкретного плана разработки проектного решения возможно применение стратегии случайного поиска.

2. Разветвленный тип стратегий социального проектирования предусматривает альтернативную деятельность и поэтапное сопоставление вариантов проектов, которые могут разрабатываться независимо друг

от друга. Такая стратегия предоставляет возможность проектантам действовать параллельно, независимо друг от друга, и на заключительном этапе дополнять выбранную проектную модель, дорабатывая окончательный проектный вариант.

3. Циклические стратегии в правоохранительной сфере. Этот тип стратегий предоставляет непосредственную возможность проектантам возвращаться к идеям и разработкам предыдущих этапов проектирования.

4. Адаптивный тип стратегий. Для правоохранительного субъекта – это возможность развертывания первоначальных проектных действий, а выбор последующей стратегии находится в прямой зависимости от первоначальных проектных действий.

5. Стратегии приращения или обобщенные стратегии. Для правоохранительного субъекта данный тип стратегий предполагает реализацию способа адаптивного поиска приемлемой модели. Эти стратегии обладают универсальными свойствами, приемлемыми при разработке любых проектов. Они зависят от целей проектных действий, реализуемых на различных этапах.

Следует подчеркнуть, выбор правоохранительным субъектом названных, а также иных стратегий проектирования находится в прямой связи от выбранных средств и методов, организационной программы проектирования, а также условий, в которых осуществляется проектная деятельность. В частности, от социальных нормативов, в рамках которых функционирует правоохранительная сфера, баланса социальных и материальных ресурсов, социальной оптимизации групп и слоев общества и т. д.

Организационная программа проектирования правоохранительных объектов обеспечивает целенаправленную и согласованную работу правоохранительных и иных социальных субъектов на всех этапах проектирования и позволяет поддерживать на всех этапах работы творческую, проектную активность.

В специальной литературе чаще всего воспроизводится следующая структура организационной программы: формулирование целей и задач разработки проекта; распределение ролей между проектантами в зависимости от их способностей; каталогизация (последовательный перечень) объектов проектирования; четкое описание работ, планируемых в целях достижения целей; перечень предполагаемых средств проектирования и ожидаемых результатов (интеллектуального продукта).

Организационная программа зависит от объекта проектной разработки и может опережать или отставать от проектных преобразований объекта правоохранительной сферы, но однозначно быть увязанной с объектом проектных целей и задач. В практической деятельности возможно применение имитационной модели, базирующейся на слиянии предполагаемого поведения проектного объекта и особенностях его поведения при непосредственной реализации. В данном случае имита-

ционная модель выполняет функцию социального эксперимента, позволяющего апробировать новые качества спроектированного объекта.

Практические мероприятия являются основным инструментом реализации целей проекта. В программе следует обозначить этапы, направления, виды, формы и содержание практической деятельности, пути мобилизации ресурсов. В процессе реализации проекта содержание мероприятий определяется и конкретизируется совместно со специалистами, являющимися представителями тех видов деятельности, которые в рамках проекта исполняются в качестве средства достижения целей.

Таким образом, управляемость процессом проектирования в правоохранительной сфере осуществляется как средствами организационных ресурсов, так и с помощью специальных технологий разработки социальных проектов. Для этого используется проектная документация.

Составной и обязательной частью этой документации является социальный паспорт объекта правоохранительной сферы, предполагающий получение и фиксацию точных сведений о правоохранительной сфере (системе), процессах и явлениях протекающих или сопутствующих ей, описание их состояний, функционирования и развития. В паспорте проекта целесообразно фиксировать количественные и качественные параметры проектируемой системы, выводы из анализа ее структурных элементов, выявленных тенденций и факторов, оказывающих воздействие на функционирование правоохранительной среды.

### **Социальные технологии в системе безопасности общества от вызовов и угроз преступности**

Сохранение общества, гарантии его стабильного поступательного развития предполагают реализацию целенаправленных действий, ориентированных на обеспечение социально-правового порядка, безопасности личности, общества и государства от вызовов и угроз преступности.

Безопасность общества от криминальных угроз – это система, которая реализуется через государство, формы и институты, мораль и право, и складывается из некоторых элементов: структуры доминирующих социальных отношений в обществе; установленного государством определенного социального порядка в обществе; определенных на его основе конкретных установлений (правил); набора легитимных моральных и правовых санкций за нарушения этих правил; уполномоченных субъектов и институтов, их осуществляющих.

Из этого следует, что социальный порядок и безопасность общества от криминальных угроз не может существовать без правового порядка, который представляет собой систему стабильных правовых связей и отношений, установленных в обществе между людьми: конституционных, гражданско-правовых, административных, уголовно-правовых и др.

Правовой порядок устанавливается как институциональное явление, а система безопасности общества от угроз преступности и пра-

вонарушений проектируется и конструируется в соответствии с базовыми потребностями и интересами граждан. Заложенные в систему безопасности принципы правового порядка определяют сложившуюся в обществе систему правоотношений между социальными субъектами, а также между социальными субъектами и государством. В этой связи следует подчеркнуть, что обеспечение необходимого уровня безопасности от угроз преступности – проблема комплексная, требующая разнонаправленных по своему характеру правовых, социально-экономических, политических, идеологических, культурно-духовных и иных действий.

Одновременно с этим деятельность правоохранительных и иных социальных субъектов по обеспечению безопасности общества и борьбе с преступностью должна носить организованный, скоординированный и последовательный (плановый) характер. Эту задачу можно реализовать лишь через систему продуманных, взаимосвязанных мер стратегического и тактического характера, базирующихся на глубоком анализе реального изучения правоохранительной ситуации. Подобные меры могут находить свое выражение в социальных технологиях, представляющих собой комплекс инновационных методов (процедур, операций, приемов) и организационных форм, задающих алгоритмы решения правоохранительных проблем, возникающих в режиме функционирования системы безопасности. Они должны быть направлены на оптимизацию и развитие этой системы в целях снижения влияния факторов, обуславливающих функционирование преступности, минимизации причин и условий, способствующих противоправному поведению, создания преимущества над криминальными угрозами и их носителями.

Условием поддержания необходимого уровня безопасности, эффективной деятельности правоохранительных структур по борьбе с преступностью и правонарушениями является проектирование и внедрение технологий совершенствования административного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, федеральных законов о прокуратуре, полиции и др. Для этого необходим всесторонний анализ комплекса объективных факторов, процессов, структур, институтов.

Технологии законотворческой деятельности включают следующие процедуры:

- 1) определение и закрепление субъектов законодательного процесса, т. е. субъектов, обладающих правом законодательной инициативы;

- 2) соблюдение необходимых требований при разработке законопроекта, а именно:

- определение предмета и метода правового регулирования, т. е. определение конкретного сегмента отношений, подлежащих урегулированию;



- подготовка научной концепции, определяющей цели закона, его основные принципы, предполагаемые последствия применения его норм;
- соблюдение правил законодательной техники, включающих комплекс правил и приемов подготовки законопроектов, позволяющих формулировать правовые предписания и группировать их в законодательный акт;

- указание конкретных сроков и порядок вступления в силу закона, указание на положения, утратившие силу;

- о приведении Президентом РФ и Правительством РФ своих правовых актов в соответствии с принятым законом;

- подготовка пояснительной записки к законопроекту, в которой определен предмет законодательного регулирования и изложена концепция законопроекта;

- финансово-экономическое обоснование;

3) строгое следование законодательной процедуре (определение ответственного думского комитета, направление проекта заинтересованным органам для отзывов, предложений, экспертиза и т. д.);

4) рассмотрение проекта законодательным органом Российской Федерации в трех чтениях (обсуждение концепции законопроекта, оценка соответствия его основным положениям Конституции России и т. д.);

5) передача принятого закона в Совет Федерации, подписание его Президентом Российской Федерации и его обнародование.

Подобные технологии должны ориентировать правотворческую практику на учет реального состояния безопасности общества от угроз преступности и правонарушений и, как правило, включать следующие элементы:

- глубокое изучение всего комплекса социальных факторов, детерминирующих потребности в действенной системе безопасности, правовом регулировании того или иного сегмента жизнедеятельности общества, сопряженного с охранительными отношениями;

- организацию и поддержание действенного мониторинга системы безопасности и эффективности борьбы с преступностью;

- апробацию и внедрение новых методов учета волеизъявления граждан в законодательном процессе, позволяющих идентифицировать мнения различных слоев населения и отдельных социальных общностей (например, с помощью информационных технологий и пр.);

- вовлечение в процессы экспертизы федеральных законов не только узких специалистов, но и представителей общественных организаций, бизнеса, структур гражданского общества и т. п.;

- выработку системы критериев оценки законов, регулирующих отношения в административно-правовой и уголовно-правовой, уголовно-процессуальной сферах на предмет соответствия их интересам общества и государства;

- проведение экспериментов для идентификации оптимального варианта правового регулирования отношений в сфере охраны правопорядка, борьбы с преступностью и правонарушениями;
- своевременное освобождение законодательства, обеспечивающего борьбу с преступностью и безопасность граждан от криминальных угроз от устаревших норм;
- планирование и проведение последовательной работы, ориентированной на преодоление правового нигилизма, повышение уважения к закону со стороны общества, правоохранительных и иных социальных субъектов.

Правильно спроектированная система законодательства, обслуживающего систему безопасности, закладывает основу для эффективной борьбы с криминалом со стороны правоохранительной и судебной систем. В этом смысле технологии совершенствования законодательной базы оказываются органически связанными с технологиями упорядочения системы управления правоохранительными органами, поддержания в ней необходимого профессионального потенциала, уровня законности и дисциплины.

### **Технологии упорядочения системы управления правоохранительными органами**

Процесс их проектирования и внедрение осуществляются по различным направлениям, затрагивает правовые, организационные, информационные, нравственные, социально-психологические и иные аспекты управления правоохранительной средой. Здесь важная роль принадлежит технологическим построениям правоохранительных структур, обеспечивающим их подсистемы необходимыми механизмами управления. С их помощью выстраивается целая система стандартов, нормативов, правил, определяющих объем полномочий и зон ответственности, характер и направленность взаимоотношений и взаимовлияний различных их компонентов.

Практический опыт и научные данные свидетельствуют, что в правоохранительной сфере в организации правоохранительных структур, обеспечивающих борьбу с преступностью и правонарушениями, наблюдаются значительные диспропорции, не позволяющие в полном объеме осуществлять их взаимодействие, действовать слаженно и скоординировано. Разрастание коррупции, клановость и протекционизм, nepотизм и лоббизм, содействие со стороны правоохранительных структур деятельности преступных сообществ обусловили ограничение доступа граждан к правовой защите и правосудию. Этим объясняются процессы резкого снижения уровня одобрения населением существующего порядка, утраты доверия к правоохранительным органам, роста недовольства практически всеми институтами политико-административной сферы.

В этой связи становятся востребованными так называемые комплексные технологии, реализуемые в форме программ социальных изменений, обеспечивающие создание реальных механизмов социального контроля за действиями правоохранительной системы в целом и входящих в нее элементов (структур). Полагаем, что необходимы не разовые оперативные меры, а меры стратегического характера по созданию надежной системы безопасности личности, общества, государства от угроз преступности в различных сферах жизнедеятельности, не реформирование отдельных правоохранительных структур, а комплексное проектирование по-настоящему актуализированной правоохранительной системы, способной своевременно и адекватно отвечать на вызовы и угрозы преступности. Нужны надежные технологии, направленные на изменение в самом механизме управления правоохранительным пространством (средой, отношениями, процессами, объектами), обеспечивающие сближение системы провозглашаемых государством ценностей с социально-правовыми нормами общества.

Рассматриваемый тип технологий должен включать следующие элементы:

- действенную систему мониторинга внешней и внутренней среды управления процессами в правоохранительной сфере, позволяющую оперативно отслеживать тенденции развития правоохранительной ситуации, идентифицировать «болевые» точки управления;

- проведение комплекса целенаправленных мер в управлении правоохранительной сферы, связанных с выработкой процедур организационно-управленческого характера по созданию эффективной системы обеспечения безопасности граждан от источников повышенной криминальной опасности;

- реализацию в рамках реформирования правоохранительной системы мероприятий, связанных с оптимизацией оплаты и стимулированием труда правоохранителей, их социально-правовой защищенностью, образованием и повышением квалификации, совершенствованием отбора и расстановки кадров, форм аттестации и оценки выполняемых должностных обязанностей, детальной проработки этических принципов правоохранительной работы;

- проведения комплекса мер, направленных на развитие организационных структур и органов управления, ликвидацию излишних уровней управления, освобождение от излишних и дублирующих функций, четкое разделение зон ответственности.

Другими словами социальные технологии должны здесь выступать в виде системного комплекса последовательных, четко спланированных мер, оказывающих социально-предупредительное и правовое воздействие на общество в целом, социальные группы и отдельных индивидов.

Назначение социальных технологий в правоохранительной сфере заключается в том, чтобы способствовать выработке мер эффективного предупреждения правонарушений (в широком смысле), достигаемых не просто принуждением или временным подавлением нежелательных форм поведения со стороны социальных субъектов, а их вытеснением, заменой на социально одобряемые, полезные обществу и индивиду формы и виды поведения.

### **Социальные технологии в правоохранительной сфере, направленные на развитие активности населения и общественности**

Задачи борьбы с криминальной средой и создания эффективной системы обеспечения безопасности общества от вызовов преступности не могут быть решены только усилиями правоохранительных структур. Хотя, бесспорно, основная тяжесть этой деятельности в соответствии с социальным назначением возложена на органы правоохраны и судебную систему. Управление в правоохранительной сфере реализуется посредством сложных коммуникаций, связей, контактов, отношений между социальными субъектами (людьми, группами, сообществами, государством), которые в процессе взаимодействия обеспечивают путь к стабильности и сотрудничеству.

В поддержании правопорядка важную роль играют общественные формирования и организации, другие структуры гражданского общества, а также семья, мораль, религия, традиции и обычаи.

К сожалению, при формировании новой модели управления обществом эти социальные инструменты не нашли своего применения. Население в процессе общественного развития принято рассматривать не иначе как пассивный объект и недееспособный субъект социальных преобразований. Были вытеснены на периферию общественно-политической жизни разнообразные формы самоопределения и самоуправления граждан. Это в свою очередь привело к ослаблению основ системы правопорядка, сужению его легалистской среды (исключению из управления правоохранительной сферой лиц, ориентированных на поддержание закона, на право, конституционные органы власти). В результате общество получило рост криминальной (ориентированной на противоправные нормы поведения лидеров преступных сообществ, криминальную власть) и маргинальной (ориентированной на нормы поведения различных лидеров в зависимости от ситуации) среды, произошло активное вовлечение криминалом в преступную деятельность различных слоев населения.

Полагаем, что необходимо вернуться к опыту, который был накоплен более полувека назад, и в настоящее время оказался не востребованным на уровне государственного управления и местного самоуправления. Возрождая связь правоохранительных органов с населением и структурами гражданского опыта, необходимо вернуться к проектированию системы предупреждения преступности (социальной профилактики). В первую

очередь речь идет об активизации участия представительных и исполнительных органов власти всех уровней (федерального, регионального, местного), общественных формирований и организаций, различных структур гражданского общества в деятельности по созданию эффективной системы обеспечения безопасности личности, общества, государства от криминальной угрозы. Для этого необходимо восстановить систему комплексного планирования социальной профилактики правонарушений.

Эта система должна быть ориентирована не на директивную организацию различных общественных формирований для борьбы с правонарушениями, а на активные формы стимулирования и мотивации подобной деятельности. В этих целях важно создать систему мониторинга общественного мнения об эффективности предупредительно-профилактических мероприятий, обмена опытом этой работы между различными субъектами, систематического обучения формам и методам предупредительно-профилактической работы.

Разрабатывая в этом направлении технологии, следует иметь в виду, что их формирование и реализация осуществляются в конкретном правовом поле. Они нормативно закрепляют приоритет прав, свобод человека, демократические ценности, социальные ориентиры в управлении правоохранительными отношениями, процессами, явлениями. Цели управления, а также средства реализации должны оцениваться с позиции их соответствия правовым требованиям (справедливости, гуманизма).

Таким образом, разработка и функционирование единой системы юридических норм является необходимым условием внедрения социальных технологий при проектировании эффективной системы безопасности личности, общества, государства от угроз преступности во всех сферах их жизнедеятельности. Реализация социальных проектов в управлении правоохранительной сферой возможна лишь с опорой на силу законов. Именно это придает им общеобязательный характер, обеспечивает протекание организационно-управленческих процессов в рамках определенных правовых процедур, гарантирует их исполнение.

### **Социальные технологии как инструмент развития органов внутренних дел**

Безопасность от криминальных угроз в обществе в значительной степени зависит от продуктивности деятельности конкретных институтов, организаций, ответственных за состояние дел в правоохранительной сфере. К важнейшим из них относятся органы внутренних дел, представляющие собой сложное, многофункциональное социальное образование.

Множество противоречий и проблем в правоохранительной сфере порождают сложности функционирования организационно-управленческого механизма и неизбежно приводят к снижению эффективности деятельности как органов внутренних дел в целом, так и их отдельных подразделений, создают препятствие для реализации основных функций

борьбы с преступностью и правонарушениями. Следовательно, реализация комплекса мер, нацеленных на развитие органов внутренних дел, является важнейшим направлением управленческой деятельности.

Это обстоятельство подразумевает разработку и внедрение действенных социальных технологий как совокупности инновационных методов (приемов, операций, процедур) и форм (организационных рамок деятельности), позволяющих сформировать эффективные алгоритмы решения того или иного класса социальных проблем, возникающих в социальной организации органов внутренних дел. Социальные технологии в этом случае выступают как программы внесения изменений в социальную организацию органов внутренних дел, направленные на повышение эффективности деятельности как органов внутренних дел в целом, так и его отдельных подразделений, сотрудников и руководителей.

Социальные технологии как инструмент управления не являются чем-то принципиально новым. Применительно к органам внутренних дел они развиваются в следующих направлениях:

- теория и практика социального планирования;
- разработка целевых комплексных программ развития системы МВД;
- решение различных социальных, экономических, правовых проблем, развитие организации правоохранительной деятельности;
- социальное проектирование, направленное на обеспечение процессов воспроизводства и совершенствования управленческой деятельности (выработка типовых процедур управления, методик отбора и оценки управленческих кадров, моделей социальных объектов, в частности на базе ЭВМ, методов совершенствования организационных структур, систем контроля);
- научное обеспечение управления органами внутренних дел, ориентированное на решение проблем совершенствования процессов выработки, принятия и реализации решений (игровая техника, нововведение, экспериментирование и т. п.);
- определение комплексных мер, направленных на создание благоприятных условий труда, разрешение конфликтов, выработку эффективных форм и методов работы с общественностью и населением, средствами массовой информации и т. д.).

Основное назначение социальных технологий в деятельности органов внутренних дел заключается в том, чтобы превратить их в реальное содержание механизма развития служб и подразделений системы МВД России.

В целом речь идет о разработке социологической модели, адаптированной к специфике развития органов внутренних дел как социального института, которая может включать идентификацию наиболее приоритетных сфер и направлений социотехнологического воздействия на все сегменты социальной организации органов внутренних дел и разработку комплекса адекватных социальных технологий.

Проектирование и внедрение социальных технологий должно быть подчинено обеспечению основных социальных функций органов внутренних дел (целевой, интеграционной, адаптационной), направлено на повышение эффективности функционирования органов внутренних дел.

### **Технологии оптимизации организационной структуры**

Обеспечение целевой функции органов внутренних дел подразумевает проектирование и внедрение технологий, направленных в первую очередь на совершенствование структур и процессов их формальной организации. Это технологии оптимизации организационной структуры, т. е. совокупности структурных подразделений, порядка их подчиненности, форм распределения между ними функций. Практика показывает, что именно неэффективная структура значительно ограничивает возможности альтернативы развития социальной системы, отрицательно влияет на стратегическое и оперативное управление, процессы целеполагания и целедостижения, мотивацию сотрудников.

В данном случае актуальным представляется проектирование технологий, которые будут способствовать, во-первых, трансформации и перераспределению функций управления в рамках действующей организационной структуры МВД, постоянному поиску скрытых резервов, обновлению управленческих методов, средств, форм и процедур. Они оказываются более продуктивными с точки зрения стратегических целей и результатов, поскольку ориентируются на такую оптимизацию структур управления, которая способствовала бы поэтапному, обоснованному (с точки зрения материально-технической, финансовой и профессионально-квалификационной) сокращению многоступенчатости организационной пирамиды, перераспределению (где это возможно) ряда управленческих функций в компетенцию нижестоящих органов. И, во-вторых, гибкому использованию как апробированных, так и инновационных форм организационных структур в зависимости от реальных потребностей правоохранительной деятельности. Интенсивные методы в организационном проектировании позволяют осуществить идентификацию необходимой структуры, соответствующих ей функций для достижения желаемых результатов в той или иной правоохранительной обстановке.

### **Технологии совершенствования управленческих процессов**

В технологиях этого вида можно выделить несколько направлений, где их внедрение представляется наиболее актуальным.

1. *Социальная диагностика*, оценка процессов как во внешней, так и во внутренней среде управления, т. е. системный учет совокупности социальных параметров, характеризующих реальные ограничения в развитии органов внутренних дел как правоохранительной организации.

В настоящее время в органах внутренних дел применяются различные технологии отбора, анализа и переработки социальной информации, сложилась достаточно оформленная организационно-функциональ-

ная система обеспечения процесса управления (ИВС органов внутренних дел Российской Федерации).

Диагностика «работает» на конкретные управленческие решения. Она ориентирована не столько на определение типичного и закономерного, сколько на выявление особенного и уникального в каждом объекте управленческого воздействия. Преимуществом технологии является то, что она представляет собой стандартизированные средства относительно точной идентификации проблем (проблемного поля) организации, определение приоритетных направлений управленческих решений. Широкое применение методов организационной диагностики (позиционный анализ, анализ силового поля, диагностическое интервью, социометрия, профильный анализ) может способствовать уходу от упрощенных оценок причин сбоев в управлении органами внутренних дел, более точному определению реальных проблем и противоречий, подлежащих устранению или купированию, смягчению.

*2. Планирование и прогнозирование* являются важнейшими составляющими управленческой деятельности органов внутренних дел. Сложилась и действуют технологии стратегического, организационно-тактического планирования. Отработан комплекс процедур планирования, особых методов, обеспечивающих последовательность и содержание операций, единство действий всех субъектов управленческой деятельности. Вместе с тем сложные динамические условия, в которых органам внутренних дел приходится решать задачи, предъявляют к технологиям планирования принципиально новые требования. Планы должны становиться программами реальных, обоснованных организационных изменений, нести в себе достаточный инновационный потенциал. При этом они должны быть реальными, учитывать комплекс ограничений (объем ресурсов, действие внешних и внутренних факторов).

Планирование конкретных мероприятий несет в перспективе определенные изменения структуры, штатного расписания, практики управления. Это создает определенную угрозу для карьеры сотрудников органов внутренних дел, изменение их статуса, авторитета, что не может не породить напряженность, конфликтность в служебном коллективе. Поэтому технологии планирования помимо формальных (технических) процедур должны включать содержательные аспекты. Речь идет о необходимости проведения кампаний по оповещению, мобилизации поддержки предлагаемых изменений, созданию коллективного ощущения общей цели, отказу от практики планирования по принципу сверху вниз.

Важнейшую роль имеют технологии стратегического планирования, связанного с выработкой стратегии развития органов внутренних дел, идентификацией и анализом стратегических проблем, выбором стратегических решений, их реализацией. Технологии стратегического управления предоставляют руководителям широкие потенциальные



возможности, поскольку облегчают системное мышление, соотносящее представления о внешней среде, желаемых результатах, наличии ресурсов и мощностей с планом действий.

3. *Принятие и согласование управленческих решений.* В органах внутренних дел сложилась и действует унифицированная система подготовки и принятия управленческих решений и соответствующие процедуры регламентируются нормативными актами. Однако усложнение практики управленческой деятельности вызывает необходимость совершенствования технологии принятия и согласования решений, внедрения как апробированных, так и инновационных форм, например, таких как групповые формы, оптимизирующие процессы коммуникации и увеличивающие разнообразие рассматриваемых альтернатив. В практической социологии накоплен достаточно большой арсенал методов, технологий, позволяющих повышать качество управленческих решений.

К ним относятся методы саморефлексии (самообучение руководителей); экспертных оценок (опрос по специальной выборке различных лиц, направленный на получение картины совпадений и расхождений во мнениях); активизации коллективного мышления (предполагает различные приемы – интерпретации, визуализации, модерации); игровые методы (деловые игры, ролевой обмен, состязательность).

4. *Контроль исполнения принятых решений.* В органах внутренних дел работают технологии предупредительного, текущего, последующего контроля, осуществляющиеся в формах инспектирования, контрольных, целевых проверок и т. д. Однако масштабность и сложность решаемых задач обуславливают необходимость совершенствования технологий контроля, которые в совокупности должны представлять систему мониторинга и периодической оценки ключевых показателей деятельности подразделений органов внутренних дел. Основными проблемами контрольной функции, препятствующими раскрытию ее потенциальных возможностей, является отсутствие гибких технологий, позволяющих вносить своевременные изменения в систему критериев оценки действий руководителей и подразделений, отсутствие прямой связи с процессом принятия решений.

Технологии контроля должны выявлять организационные патологии и дисфункции, являющиеся фактором сдерживания инновационных процессов в подразделениях, способствовать выработке эффективных средств (инструментов) «лечения» организационных болезней, быть развивающими, стимулирующими.

### **Технологии, направленные на использование неформальных отношений в органах внутренних дел**

Данный тип технологий основывается на понимании и признании многофункциональности правоохранительной организации (органов внутренних дел), включающей не только средства и формы админи-

стративно-правового регулирования, но и элементы самоорганизации, неформальной организации, не регламентированной специальными предписаниями.

Неформальные связи и отношения в органах внутренних дел складываются между отдельными сотрудниками и группами сотрудников как правило вокруг жизненных планов, индивидуальных потребностей и интересов, ценностных ориентаций и установок. Они обусловлены социально-психологическими факторами совместной деятельности (межличностными и межгрупповыми коммуникациями, групповыми интересами, лидерством и т. п.). Неформальная организация проявляется через формирование системы многообразных контактов между сотрудниками, возникновением неформальных групп по интересам, творческих коллективов и т. п. Эти технологии целесообразно использовать в интересах дополнительного источника повышения эффективности профессиональной деятельности.

К данному типу технологий относятся следующие:

– *технологии обратной связи*, которые подразумевают отработку механизмов и процедур регулирования процессов распространения и передачи информации в подразделениях органов внутренних дел с использованием неформальных каналов или неформальной информационной сети;

– *технологии организационной демократии*, которые подразумевают использование методов и процедур, направленных на поддержание атмосферы свободного и открытого обсуждения различных проблем организации, предполагают информирование о предпринимаемых организационных мерах и планируемых изменениях, проведение консультаций и проверку возможной реакции персонала на предпринимаемые организационно-управленческие мероприятия, подключение сотрудников различных уровней к процессам планирования и осуществления изменений и т. д.;

– *технологии развития индивидуального и группового творчества и инновационного поведения* сотрудников органов внутренних дел, предусматривающие выработку и использование процедур сбора и изучения предложений от специалистов различных уровней, поощрение новаторства и творчества через систему денежного вознаграждения и продвижения по службе, предоставление возможностей в области обучения и самосовершенствования и пр.

Обеспечение интегральной функции социальной организации органов внутренних дел подразумевает проектирование и внедрение *технологий, направленных на поддержание социальной целостности служебных коллективов как носителей специализированных правоприменительных действий*. В частности, органы внутренних дел нуждаются в социальных технологиях, ориентированных на создание максимально

благоприятных условий профессиональной деятельности, раскрытие творческого потенциала сотрудников, преодоление тенденций к пренебрежительному и расточительному отношению к человеческому фактору, активизации субъективного потенциала персонала, совершенствование систем мотивации служебной деятельности.

Особую актуальность приобретают проблемы проектирования и внедрения *технологий социально-правовой защиты личного состава органов внутренних дел*. Этот тип технологий предполагает систему мероприятий по реализации прав (в частности, нарушенных) по удовлетворению первоочередных потребностей сотрудников; предоставлению необходимых льгот, компенсаций, выплат, а также тщательному учету пожеланий сотрудников; разбору жалоб. Вместе с тем, данному типу технологий социально-правовой защиты присущи наличие действенных систем страхования, субсидий и льготных кредитов; юридической помощи; защиты сотрудников и их семей от угроз криминала и т. д.

*Технологии кадрового обеспечения служебной деятельности* предполагают внедрение эффективных систем профессионального отбора, адаптации принятых на службу, обучения, переподготовки и повышения квалификации, своевременного перемещения по службе.

*Технологии раннего обнаружения и разрешения конфликтов* в служебных коллективах выражаются посредством действий по оптимизации социально-психологического климата в подразделениях, определению и преодолению негативных тенденций текучки кадров.

Обеспечение адаптационной функции органов внутренних дел подразумевает проектирование и внедрение *технологий, позволяющих обеспечить соблюдение требований внешней среды управления*, учитывать комплекс социально-экономических, политических, правовых, культурно-духовных воздействий на правоохранительные процессы, формирующих приоритеты, направленность, характер профессиональной деятельности по отношению как к органам внутренних дел, так и к отдельным подразделениям, осуществлять перевод их требований в практику служебно-оперативной деятельности.

Целесообразно учитывать тот факт, что влияние внешней среды во многих случаях проявляется через средства массовой информации, политические заявления, общественное мнение относительно целей и задач органов внутренних дел. Внешняя среда динамична, изменчива, не всегда объективно оценивает деятельность полиции. Это может привести к использованию технологий, усиливающих бюрократический контроль за потоками внешней информации, и способствовать жесткому централизованному принятию решений. Однако в долгосрочной перспективе они оказываются малопродуктивными, поскольку не оказывают позитивного влияния на имидж полиции в глазах общественности, не ориентируют на конструктивное решение проблем и разрешение противоречий.

Более перспективными можно назвать *технологии, направленные на выявление, объективизацию и реализацию общественных потребностей и интересов в правоохранительной деятельности*, изучение их динамики, ранжирование по приоритетности; работу с общественностью, социальными группами на принципах открытого диалога и обмена информацией; интеграцию социальной критики в управление, развитие различных форм самоорганизации в правоохранительной сфере и т. п.

Развитие органов внутренних дел как социальной организации в современных условиях становится важнейшей научной проблемой. В этой связи актуальность социотехнологической проблематики требует пересмотра определенных принципов и форм соотношения отраслевой (прикладной) науки и системы управления органами внутренних дел. В этом смысле задачи прикладной социальной науки (социоинженерного знания) в практике правоохранительного управления видятся не только в диагностике проблемных ситуаций. Ее назначение заключается также в разработке социальных технологий (проектов решения проблем) и комплексном (социальном, экономическом, правовом, политическом) их обосновании, во вынесении экспертных заключений (оценка) по проектам, выработке методик их внедрения, сопровождении проектов, обслуживании искусственных социальных систем.

Практика последних лет позволяет констатировать недостаточный уровень развития прикладной социальной науки, не ставшей в полной мере базой управления органами внутренних дел. Данный факт может рассматриваться в качестве одной из причин возникновения процессов нескоординированного роста новых структурных подразделений без учета реальных возможностей и требований правоохранительной практики, случаев некачественного планирования потребностей в кадрах, нерационального использования сотрудников, непродуманной политики в создании новых организационных структур.

Это обстоятельство свидетельствует об острой потребности в разработке комплекса мероприятий, ориентированных на выработку (на основе согласований заказчика и исполнителя научно-исследовательских работ) приоритетных направлений НИД в области социальных технологий на основе «портфеля заказов» с учетом потребностей управленческой практики и на создание реальных механизмов участия научных кадров в проведении комплексных социальных экспертиз разрабатываемых проектов, подлежащих внедрению в органы внутренних дел.

Развитие направления социального проектирования в правоохранительной сфере предполагает развертывание подготовки управленческих кадров, владеющих социоинженерным знанием, что обуславливает разработку и использование эффективных образовательных технологий.

Программы должны базироваться на междисциплинарной методологии, ориентироваться на развитие навыков самостоятельного проектирования социальных технологий, адекватного восприятия социотехнологических новаций. Они должны обеспечивать достижение необходимого и достаточного для проектирования и внедрения социальных технологий уровня управленческой культуры.

Социальные технологии в правоохранительной сфере представляют собой комплекс социальных действий по целенаправленному преобразованию социальной организации, сознательно организованный процесс, средство управленческой практики, и целое направление теоретических поисков.

### **Инновации в социальном проектировании правоохранительной сферы**

Социальное проектирование в правоохранительной сфере должно рассматриваться не иначе как проектирование чего-то качественно нового: новых охранительных отношений, процессов, явлений, стиля и поведения социальных субъектов, включенных в правоохранительное пространство. В этой связи представляется целесообразным рассмотреть природу социальных нововведений, проектирования инновационного поведения и инновационных ситуаций.

Например, П. Друкер в книге «Инновации и предпринимательство», вышедшей в свет в 1985 г., определял инновацию как внезапное резкое изменение ситуации; противоречие, выявившееся между реальностью и изменившимися ожиданиями социума и ценностями людей или социальных групп; изменение какого-то процесса в каком-либо сегменте жизнедеятельности; изменение в структуре народонаселения; изменение в общественном сознании; новые знания, открытия, технологии, привнесшие к нововведениям.

В этой связи теорией социального управления определены параметры инноваций, в основу которых положены:

- 1) фундаментальные научные знания;
- 2) разработки, базирующиеся на применении различных аспектов современного знания и прикладных научных исследований;
- 3) принципиально новые вещные продукты, полученные с использованием чего-либо принципиально нового в ранее недоступных областях знания;
- 4) продукты, полученные как результат какой-то целенаправленной деятельности;
- 5) вещные продукты, основанные на переносе какого-то продукта в новую область применения.

Следовательно, нововведения в социальной сфере предполагают создание качественно новых экономических, социальных, политических, правовых образований, структур, механизмов общественного производства, общества в целом либо его подсистем.

В контексте социального управления инновацию можно определить как особую разновидность управленческого решения, в результате которого происходит существенное изменение того или иного процесса, явления, социального, экономического, политического, правового или иного порядка.

Такое определение дает возможность анализировать инновации в правоохранительной сфере через содержание социального управления, организационно-управленческих отношений, а также с отнесением инноваций к классу управленческих решений.

Как правило, среди социальных нововведений выделяют следующие:

- управленческие, направленные на изменения в социальной сфере;
- социально-экономические (инновационная деятельность в системе общественно-экономических формаций);
- организационно-управленческие (новые организационные структуры, формы научной организации труда, выработки решений, контроля их реализацией и пр.);
- правовые, затрагивающие изменения правовых отношений в обществе;
- социально-педагогические.

Нововведения в правоохранительной сфере отличаются от других типов новшеств.

Во-первых, они неразрывно связаны с конкретными общественными отношениями, организационной и деловой культурой в правоохранительной среде. Это обстоятельство важно учитывать потому, что в зависимости от специфики региона и его социума одни и те же нововведения способны по-разному проявлять себя.

Во-вторых, анализируемые нововведения в силу многообразных жизненных ситуаций и разнообразных типов отношений, сопряженных с правоохранительной сферой, имеют широкий спектр реализации.

В-третьих, данный тип нововведения более зависим от отношений в обществе, групповых и личных качеств субъектов внешней и внутренней среды управления. Поскольку содержание новшеств этого типа заключается во введении или ожидании новых образцов нормативного, правового поведения социальных субъектов, в частности, служебного, то возникающие отклонения в поведении в ту или иную сторону часто имеют обратное влияние на нововведения в той или иной профессиональной деятельности.

В-четвертых, эффект от реализации новшеств в отличие от других типов инноваций зачастую бывает неявным, незаметным. Особенно это касается изменений в образе жизни социальных субъектов, той или иной форме отношений, связанных правоохранительной сферой. При этом может возникнуть угроза возвращения отношений тех или иных групп социума (в том числе и профессиональных) к прежней их сути.

Исходя из *потенциала*, нововведения в правоохранительной сфере различают как базовые, т. е. принципиально новые технологии или методы управления внешней и внутренней средой; комбинированные – сочетающие различные конструктивные элементы управления в правоохранительной сфере; модифицированные – улучшающие, дополняющие сходные конструкции форм социального управления.

По принципу *отношения к предшествующему конструкту* выделяют нововведения замещающие, т. е. вытесняющие старые формы, средства, методы управления правоохранительной средой и обеспечивающие эффективную реализацию функций социального управления в рассматриваемой сфере; отменяющие, которые исключают в управлении правоохранительной средой выполнение какой-либо операции и не заменяют их новыми (отмена отчетности и т. д.); возвратные, обнаружившие после определенного использования свое несоответствие современным условиям правоохранительной деятельности; открывающие нововведения, создающие новые средства, методы, формы управления правоохранительной сферой; завершенные и незавершенные нововведения в системе управления.

Таким образом, системность описания и типологизация нововведений в правоохранительной сфере позволяют идентифицировать каждое новшество, включенное в социальный проект, что способствует выявлению их возможностей и ограничений. Правоохранительному субъекту в процессе социального проектирования необходимо оценивать соотношения разных типов новшеств в экономической, политической и духовной сферах жизнедеятельности общества, выявлять динамику и тенденции таких соотношений и связей с системой охранительных правоотношений в разные периоды развития, диагностируя и оценивая анализируемые периоды с инновационных позиций.

Вряд ли можно оспорить тезис о том, что создание качественного нововведения искусственно невозможно там, где для этого нет соответствующих условий и инновационных идей. Зрелый руководитель правоохранительного субъекта может и должен управлять этим процессом, стимулируя творческие способности своих подчиненных, и при этом сдерживая не нужные (иногда опасные) нововведения.

Сфера управления инновационной деятельностью – это формирование дееспособного к новшествам коллектива. В данной сфере можно увидеть объективно-активную и субъективно-активную стороны. Первая предполагает наличие условий, при которых устраняются факторы, препятствующие процессу реализации нововведений, и усиливаются факторы, формирующие этот процесс. Например, средствами управления можно снять любые бюрократические преграды, мешающие нововведениям и позитивной деятельности, направленной на развитие отношений в целом. Вторая сторона делает упор на формирование социально

активных элементов правоохранительной системы, которые своей творческой инициативой и активностью вносят в социальную деятельность конструктивную новизну.

### **Определение потенциальной готовности к проектированию инновационных ситуаций в правоохранительной организации**

В правоохранительной деятельности потребность в инновациях просистекает из критического осмысления результатов своей работы и неудовлетворенности существующим положением дел.

Это приводит к стремлению преобразовать или полностью изменить функционирование правоохранительной среды в соответствии с общественными потребностями в обеспечении безопасности и освобождении социального пространства от криминала.

При этом необходимо учитывать, что правоохранительная структура представляет собой совокупность взаимоотношений ее участников. Поэтому общую картину неудовлетворенности деятельностью данной системы возможно представить с помощью количественной оценки, соотнеся количество сотрудников, удовлетворенных в своих социальных и профессиональных потребностях и не удовлетворенных в своих интересах членов организации.

Коэффициент неудовлетворенности ( $K$ ) составит соотношение суммы сотрудников, положением дел ( $C_n$ ) к сумме сотрудников, удовлетворенных положением дел:

$$(C_y) : K = C_n : C_y.$$

Если  $K$  меньше 1, значит число удовлетворенных сотрудников достаточно велико и преобразования или коренные изменения в деятельности организации невозможны, так как количество людей, удовлетворенных работой данной организации, больше чем неудовлетворенных.

Если же  $K$  больше 1, то количество неудовлетворенных существующим положением сотрудников преобладает над числом удовлетворенных. Следовательно, в этой ситуации обязательно будут происходить изменения или полная реорганизация органа (системы). Поэтому этот тип организации склонен к изменениям.

В случае, когда  $K$  равен 1 тип организации (системы) нейтрален к проблемам развития. Такое состояние системы будет склонно либо к увеличению неудовлетворенности, либо, напротив, к ее уменьшению.

Потенциальная готовность руководителей правоохранительных субъектов и личного состава к инновациям определяется их социальными позициями. Мы можем предположить, что неудовлетворенность формирует позитивное отношение к изменениям в работе правоохранительных структур.

Поэтому коэффициент потенциальной готовности ( $K_{пр}$ ) к изменениям будет идентичен коэффициенту неудовлетворенности ( $K_{нд}$ ), т. е.  $K_{пр} = K_{нд}$ .

Правоохранительная организация – это орган взаимодействующих и взаимозависимых элементов с конкретно определенными функциями.



В ней выделяются управляющая и управляемая подсистемы, каждая из которых может выступать потенциальным носителем инновационного поведения. В этой связи представим инновационные изменения для каждой подсистемы и в соотношении их друг с другом.

В зависимости от того, как будут соотноситься **коэффициенты потенциальной готовности управляющего** ( $K_{пр.1}$ ) и **управляемого** ( $K_{пр.2}$ ), будут складываться инновационные ситуации в правоохранительной организации.

Первая ситуация. Если  $K_{пр.1}$  больше 1, а  $K_{пр.2}$  – меньше, то новшества, проводимые управляющими, будут встречать сопротивление и могут не принести позитивных результатов. В этом случае возможен неблагоприятный мотивационный климат в правоохранительной организации: *ВОМ* (внешние отрицательные мотивы) больше *ВГМ* (внешние положительные мотивы) и больше *ВМ* (внутренние мотивы).

Вторая ситуация. Если  $K_{пр.1}$  меньше 1, а  $K_{пр.2}$  – больше, то инновационные идеи большинства исполнителей сдерживаются управляющими из-за нежелания изменений в самой правоохранительной организации. В этом случае имеет место мотивационный комплекс, когда *ВМ* (внутренние мотивы) больше *ВГМ* (внешние положительные мотивы) и больше *ВОМ* (внешние отрицательные мотивы).

Третья ситуация. Если один из коэффициентов равен 1, то в этом случае инновационная ситуация будет зависеть от величины другого коэффициента. Так, если второй коэффициент ( $K_{пр.2}$ ) больше 1, то первый коэффициент ( $K_{пр.1}$ ) под воздействием второго будет увеличиваться. Следовательно, правоохранительная организация будет готова принять инновации. Но если второй коэффициент ( $K_{пр.2}$ ) меньше 1, то первый ( $K_{пр.1}$ ) под его влиянием будет уменьшаться, и правоохранительный орган останется безразличным к инновационным изменениям.

От того, какой коэффициент готовности к инновациям будет больше 1, зависит направленность проведения инновационного развития правоохранительной организации: под давлением «сверху» или под давлением «снизу».

Четвертая ситуация. Если оба коэффициента готовности к инновациям ( $K_{пр.1}$  и  $K_{пр.2}$ ) будут равны 1, то правоохранительная организация останется нейтральной в своей готовности к проведению инновационных изменений. И данная ситуация будет существовать до тех пор, пока не произойдут количественные изменения в соотношении удовлетворенных и неудовлетворенных сотрудников правоохранительной организации.

Пятая ситуация. Если оба коэффициента потенциальной готовности ( $K_{пр.1}$  и  $K_{пр.2}$ ) будут меньше 1, то это свидетельствует, что правоохранительная организация (система) достаточно консервативна и не приемлет каких-либо коренных изменений в сложившейся ситуации.

Шестая ситуация. Если оба коэффициента потенциальной готовности ( $K_{пр.1}$  и  $K_{пр.2}$ ) будут больше 1, то это будет подтверждать, что большая часть сотрудников правоохранительной организации готовы к изменениям и позитивно отнесутся к принятию инноваций. Данная ситуация является наиболее оптимальной для развития инновационных процессов в правоохранительной сфере.

Вместе с тем руководитель правоохранительной организации (управляющей системы), приступая к формированию стратегии и разработке соответствующего социального проекта развития, должен оценить инновационный потенциал и присутствие в сотрудниках такого признака, как творческая активность (инициативность).

Готовность персонала правоохранительной организации к инновациям должна актуализироваться в инициативности. В этой связи в социологии управления выведена следующая формула, с помощью которой вычисляется процент вероятности реализации инновационных изменений:

$$a/b \quad 100 \%,$$

где значение  $a$  – число готовых к изменениям и активных участников социальной организации,  $b$  – количество тех, кто лишь готов принять изменения сотрудников.

Процент вероятности (% вер) равен числу готовых к изменениям и активных участников социальной организации ( $a$ ), разделенных на число только готовых и не более к изменениям ( $b$ ), уменьшенный на 100 %. Таким образом, чем больше в правоохранительной организации (системе) активных участников среди готовых к инновационным преобразованиям, тем больше процент вероятности этих изменений.

Эта вероятность будет реально эффективной при рассмотренной инновационной ситуации, когда коэффициент потенциальной готовности ( $K_{пр.}$ ) управляющих и управляемых будет больше 1.

Данная методика предоставляет возможность анализировать инновационную обстановку в каждой правоохранительной организации и системе в целом.

### **Условия активизации инновационного поведения в правоохранительной организации (системе)**

Правоохранительная система решает социальные задачи в сфере борьбы с преступностью и правонарушениями и по обеспечению безопасности общества от криминальных вызовов и угроз. Вместе с тем не каждая правоохранительная организация в этой системе предрасположена к условиям проявления и реализации инновационного поведения и движения структуры в направлении своего развития.

Непрерывным условием инновационного развития правоохранительной организации и правоохранительной системы в целом являются привержен-

ность ее персонала к научным знаниям, соответствующему уровню образования и профессиональной подготовке. При исключении хотя бы одного из условий проявления инновационного поведения может наступить так называемая стагнация и кризисное состояние системы. Одновременно с этим те участники деятельности, которые способны к инновациям либо перестают работать на развитие организации, либо вытесняются ею и уходят, либо принимают меры по установлению условий для инновационного поведения ее сотрудников. Как показывает правоохранительная практика, это сопровождается сменой «верхов» или сменой «низов».

В последнее время наблюдается тенденция отношения к развитию образования и науки в правоохранительной системе как к проблеме второстепенной. Последствием этого стала организация разного рода коммерческих учреждений профессионального образования, в результате чего в правоохранительную систему пришли малограмотные юристы и лица с деформированной морально-этической системой, отсутствием гражданской позиции, низким уровнем правового сознания и правовой культуры. Это создает препятствие к воспроизводству новой интеллектуальной и творчески мыслящей личности правоохранителя, грозит системе окончательной возможностью профессионального и научного истощения.

Для стабилизации и нормального развития правоохранительной системы и ее подразделений целесообразно активизировать инновационный потенциал, который бы работал как на развитие системы, так и на совершенствование охранительных правоотношений и повышение уровня безопасности личности, общества и государства от угроз преступности.

В этих целях в практической деятельности нужно активизировать работу правоохранительных систем в четырех направлениях.

*1. Развитие самостоятельности и гибкости правоохранительной организации.*

По данным научных исследований, большое значение для осуществления инновационной деятельности имеет так называемая плотность организации. Это – уровень объективизации правоохранительного труда, профессионального опыта, правовой, организационной и деловой культуры. Согласно временным и пространственным параметрам уровень объективизации связан не только с нарастанием профессиональной нагрузки, но и усложнением всех элементов правоохранительной организации (системы). Вследствие влияния этих факторов любое нововведение осуществляется более эффективно там, где больше внимания уделяется управлению этим явлением. Этого можно достичь с помощью проектных нововведений, которые направлены на изменение глубоко формализованной структуры, конструирования правоохранительной организации, обладающей большей самостоятельностью и гибкостью. По мнению М. Крозье, «лучший ответ на сложность человеческих отношений – это простота любой организации».

Данное положение предполагает сокращение иерархических ступеней в системе правоохранительных организаций, ликвидацию промежуточных, передаточных структур и элементов властных полномочий. Решение этой проблемы в правоохранительной системе повсеместно наталкивается на серьезное сопротивление руководящих сотрудников. Это объясняется тем, что каждый управленец рассматривает себя как человека, который может занять более высокую должность в иерархии. Чем меньше высших постов остается, тем больше вероятность того, что это приведет к сокращению низших руководящих единиц. Невозможно изменить эти психологические установки. Можно изменить лишь функциональные обязанности низшего руководящего состава, убрав функции контролера и надсмотрщика и добавив функции консультативные, обучающие. В этом случае исключается потребность в административных руководителях и возрастает в специалистах, способных опираться на компетенцию, т. е. профессионалах, умеющих выстраивать результативные системы по борьбе с преступностью, эффективно работать по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, розыску лиц, без вести пропавших или скрывшихся от следствия, и т. д. Этим подходом утверждается принцип простоты, реализации новой ценностной установки – опоры на духовные человеческие силы и способности.

Таким образом гибкая организационная структура в правоохранительной системе позволяет реализоваться инновационному поведению на различных стадиях осуществления нововведений.

*2. Выстраивание системы непосредственных коммуникаций в правоохранительной сфере.*

Все части, элементы правоохранительной организации (системы) взаимосвязаны между собой и активно влияют друг на друга. При четко налаженной системе коммуникаций в правоохранительной сфере через взаимодействие и взаимовлияние между структурными элементами социальных субъектов, участвующих в работе по противодействию преступности и правонарушениям и внутри них, рождается возможность увеличения как коэффициента потенциальной готовности (Кпг) к инновационным изменениям, так и числа их активных участников. Как следствие такого подхода, увеличивается влияние на инновационное поведение некоторых факторов, а именно:

- совпадение интересов правоохранительных и иных социальных субъектов, отдельных личностей и групп в совместной деятельности по противодействию преступности;

- активизация профессионально-квалификационных и образовательных систем в повышении интеллектуального и профессионального потенциала персонала правоохранительных систем;

– заинтересованность персонала правоохранительных систем в инновационной деятельности, коммуникативности, творческой активности и пр.;

– стиль управления, правовая и организационная культура;

– условия и формы правоохранительной и организационно-управленческой деятельности;

– стимулирование и мотивация правоохранительной деятельности.

Спроектированная и внедренная система коммуникаций создает благоприятные условия для эффективного обмена информацией об инновационной деятельности социальных субъектов, и при разработке инновационных проектов предоставляет возможность определить участников и порядок использования информации при реализации целевых программ по борьбе с преступностью и отдельными ее видами, обеспечению безопасности общества от криминальных угроз. При этом очень важным является создание условий для развития непосредственных коммуникационных связей, минуя иерархические ступени. Цель этого – сделать непосредственными «живыми» связи между правоохранительными и другими социальными субъектами инновационной деятельности по борьбе с преступностью и обеспечению безопасности общества от криминальных угроз.

*3. Соотношение свободы действий и ответственности в правоохранительных системах.*

Свобода в деятельности персонала правоохранительной организации по борьбе с преступностью и правонарушениями должна базироваться на строгом соблюдении законности. Каждый волен определять самостоятельно свои профессиональные действия, но при этом не входить в конфликт с законом. Действия должны быть всегда соотносены с нормами и правилами, установленными в обществе, и свобода должна всегда предполагать личную ответственность сотрудника правоохранительной организации.

При активизации инновационного поведения самостоятельность выбора действий является необходимым условием в работе по борьбе с преступностью и правонарушениями. С одной стороны – самостоятельность, подкрепленная ответственностью за собственное поведение, помогает идентифицировать личные цели и интересы с интересами как общества в целом, так и правоохранительной организации в частности. С другой стороны, самостоятельность личности сотрудника дает возможность правоохранительной организации опираться на ее духовные силы, средства и способности.

*4. Формирование необходимой организационной культуры.*

Этот фактор имеет особое значение для формирования и активизации инновационного поведения. Опираясь на человеческие ресурсы, в правоохранительной организации (системе) целесообразно формиро-

вать такой тип культуры, где особыми ценностями станут способность к творческой активности и инновациям. И здесь важнейшей задачей становится мобилизация личностных, духовных, профессиональных ресурсов на всех структурных уровнях.

Приоритетным направлением деятельности по формированию субъекта инновационного поведения является обучение персонала правоохранительной организации. Сотруднику новой организационной культуры важно утвердиться в мысли, что его образованность, высокий уровень профессиональной подготовки, творческий подход к делу, инициативность и мобильность ценны не только для организации, но и для него самого. В результате личностные качества такого подготовленного сотрудника выступают критерием успеха как всей организации, так и его самого.

В этом необходима внешняя и внутренняя позитивная мотивация, которая направляется со стороны формальных (административный путь) и неформальных лидеров.

Следовательно, новая организационная культура при условии гибкости и простоты правоохранительной организации, выстроенной на правильной основе коммуникаций между правоохранительными и другими социальными субъектами соотношения самостоятельности в выборе профессиональных действий и ответственности персонала, способна активизировать инновационное поведение и привести направленность его субъектов к ее развитию.

После определения миссии правоохранительной структуры и формирования целей осуществляется поиск путей, средств и методов активизации различных факторов (процессов, явлений), а также определяются возможности социального проектирования или оптимального комбинирования различных социальных факторов, способных изменять негативные тенденции в состоянии преступности и правопорядка.

Здесь можно привести пример развертывания правоохранительной ситуации в стране в конце прошлого столетия. Так, в условиях социально-экономических и политических реформ фактор недофинансирования правоохранительных структур в ряде случаев трансформировался в плюс, а именно в морально-психологическое давление, оказываемое на личный состав для максимально возможной активизации и мобилизации его творческо-созидательного и нравственного потенциала. Это позволило избежать полного краха правоохранительной системы.

Оптимальным является такое комбинирование факторов развития правоохранительной системы, которое дает наилучший результат при экономичном использовании ресурсов, а также соблюдении ряда условий и ограничений. Эффективной будет такая правоохранительная система, которая обеспечивает оптимальное соотношение результата и затрат при возможно более полной активизации наличных ресурсов. Поэтому миссия структуры является критерием оценки прежде

всего результата, а уже через полученный эффект в целом – критерием оценки результативности функционирования правоохранительной системы. Оптимальное комбинирование факторов развития, в том числе и ресурсов, определяется на основе эффективности их использования. Следовательно, через эффективность миссия является также критерием проектирования факторов развития.

В процессе комбинирования факторов развития следует учитывать и использовать ряд ограничений и условий.

Ограничения могут быть связаны с соблюдением законодательных норм. В частности, уголовно-процессуальный закон запрещает в процессе расследования уголовных преступлений использовать психологическое и физическое давление на участников уголовного процесса.

К условиям, которые необходимо соблюдать при комбинировании факторов развития в правоохранительной сфере, относятся следующие:

- бескомпромиссное соблюдение законности при обеспечении правоохранительными субъектами социальной безопасности и правопорядка;
- осуществление профилактики чрезвычайных ситуаций, других вызовов и угроз, локализация или нейтрализация их отрицательных последствий.

В правоохранительной сфере результативность деятельности субъектов не сводится к экономическому эффекту. Главным является социальный результат. Также и затраты измеряются не только с экономической точки зрения, но и с социальной позиции. Социальная и социально-экономическая эффективность системы правоохранительных субъектов не могут быть полно измерены в деньгах или материальной форме. Зачастую математические методы оптимизации недостаточны для оценки оптимального комбинирования факторов развития системы с ярко выраженной социальной составляющей, к которой относятся правоохранительные субъекты. Здесь наряду с количественными (математическими) методами измерения необходимо использовать качественные, которые зачастую будут не только предпочтительными, но и единственно возможными. В частности, моральный климат персонала правоохранительной организации, доминирование таких нравственных ценностей, как патриотизм, совесть, честь, творческий подход и вдохновение, жизненный тонус персонала и т. п. невозможно измерить математически.

Каждой правоохранительной стратегии соответствует и своя организационная структура. Например, для прокуратуры – своя, отличная от структуры органов МВД России, ФСБ России и других. Зачастую выбранная стратегия предполагает создание соответствующих подразделений, реализующих функцию развития правоохранительного субъекта. Так, в некоторых правоохранительных структурах уже созданы и эффективно функционируют подразделения стратегического анализа и планирования. В данном случае работает принцип: «стратегия определяет структуру» (А. Чандлер).

Следует отметить, что в практике оргпроектирования правоохранительных субъектов данный принцип реализуется редко. Вместе с тем изменчивый характер внешней среды вызывает необходимость постоянной корректировки правоохранительных стратегий, что объективно требует изменения организационной структуры правоохранительных субъектов. Поэтому наилучший результат в правоохранительной деятельности по обеспечению социальной безопасности может быть обеспечен организационной структурой адаптивного содержания. Она характеризуется наибольшей гибкостью, способностью реагировать на быстро меняющиеся социальные процессы и явления.

Важным отличительным признаком адаптивной структуры управления является так же ее способность к расширению горизонтальных связей, устранению и преодолению ведомственных барьеров между правоохранительными субъектами, а также противоречий, возникающих внутри правоохранительных структур. Традиционные линейно-функциональные организационные структуры, распространенные в правоохранительной системе, являются привычными и с этой точки зрения, конечно же, удобными. Их преимущество заключается в четком разграничении функций, иерархической соподчиненности всех звеньев управления, упорядоченности системы правил и стандартов, определяющих функционирование органов управления. Однако недостатки, мешающие адаптивности структуры к внешним условиям, заключаются в жесткой программе ее «поведения», трудностях организации взаимодействия подразделений внутри структуры, неспособности к быстрым нововведениям.

#### **2.4.1. Планирование и программирование в системе стратегического управления в правоохранительной сфере**

Как уже говорилось, Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ установил правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации. Федеральный закон начал регулировать отношения, возникающие между участниками стратегического планирования в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.



С точки зрения рассматриваемых вопросов, заслуживают внимания принципы стратегического планирования. Так, например, принцип реалистичности означает, что «при определении целей и задач социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков». Принцип измеряемости целей означает, что «должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования». Принцип соответствия показателей целям означает, что «показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации».

Стратегическое планирование в правоохранительной деятельности не только мыслительный, но и социальный процесс, который осуществляется в системе социальных связей и охранительных правоотношений в различных сферах жизнедеятельности человека. Он выступает в качестве одной из важнейших закономерностей функционирования и развития общества и является одним из условий стабильности воспроизводства и упрочения социальных связей, поддержания устойчивости и жизнеспособности социального организма. Поэтому стратегическое планирование в правоохранительном сегменте представляет собой выявление общего в потребностях и интересах субъектов общественной жизни. Поскольку жизнь общества многообразна и противоречива, стратегическое планирование принимает форму социально организованного процесса, выполняет функцию согласования интересов и целей людей, групп, классов в борьбе с преступностью, по обеспечению социальной безопасности.

Вместе с тем стратегическое планирование выполняет не только функцию по обеспечению согласования интересов и правоохранительных целей различных социальных групп, но и увязывает данные потребности с имеющимися реальными возможностями общества. Выполняя стимулирующую функцию, заинтересовывает участников правоохранительного процесса в обеспечении безопасности личности, общества, государства наилучшим из социально приемлемых способов.

Таким образом, стратегическое планирование в рассматриваемой сфере нечто большее, чем составление и реализация плана. Это управление изменениями в обеспечении безопасности и борьбе с преступностью.

В процессе стратегического планирования определяются не только перспективы развития правоохранительной системы, но и возможности преодоления негативных тенденций и процессов, влияющих на будущее состояние безопасности общества как в целом в стране, так и отдельных ее регионах. Предвосхищая возможные негативные изменения качественного состояния преступности и правопорядка, планирование выступает эффективным инструментом, способствующим сокращению неопределенности в состоянии социальной безопасности, обеспечивает соответствующую реакцию на возникающие риски, вызовы и угрозы.

Особая роль в этом процессе принадлежит управлению и управленцам, которые обеспечивают организационную адаптацию системы к переменам. Они работают с возникающими тенденциями в общественных процессах и явлениях, которые могут повлиять на социальную безопасность, организуют широкий исследовательский анализ, заботятся как о процессе планирования, так и о претворении в жизнь новых идей и подходов. Они становятся изобретателями будущего безопасного состояния общества, аналитиками, людьми, мобилизующими сторонников позитивных перемен в борьбе с правонарушениями.

Стратегическое планирование, осуществляемое правоохранительными субъектами, неразрывно связано со знанием социальных процессов, происходящих в экономической, политической, социально-бытовой и иных сферах жизнедеятельности общества, а также глубоким пониманием тенденций в их протекании. В этом смысле стратегическое планирование заключается в таком согласовании, которое позволит предвидеть будущее состояние социальной безопасности в соотношении связи с динамикой развития социальных процессов, происходящих в различных сегментах жизнедеятельности общества и государства.

Стратегическое планирование в социальном управлении предстает как форма и способ логического преобразования фактических данных, определенных намерений, предположений в пригодную для практических действий политику. Другими словами, это способ принятия перспективных государственных стратегических решений, выходящий за рамки простого анализа. Стратегическое планирование предполагает активное участие субъектов управления правоохранительной сферой в предвидении зарождающихся негативных тенденций в развитии преступности, возникновения для социальной безопасности вызовов и угроз в материальной и духовной жизнедеятельности общества и выступающих в отдельных ее разновидностях (терроризм, экстремизм, алкоголизм и т. д.).

Это сложный мыслительный процесс и свойство жизнедеятельности человека, социума. Поскольку в системе обеспечения безопасности личности, общества, государства центральной фигурой является человек – существо сознательное, стремящееся оказать влияние на правоохранительные отношения и процессы, адаптироваться к изменяющимся условиям, происходящим в материальной и духовной сфере жизнедеятельности, упрочить свое положение в борьбе с правонарушениями и преступностью, то его действия по планированию предопределяются целеполаганием.

Планирование облегчает задачу формирования образа будущего состояния преступности и типа личности преступника, создает представления о возможных факторах и тенденциях, способных характеризовать качественные и количественные изменения этих феноменов, позволяет учесть опыт прошлого и соединить его с настоящим в конкретных действиях по обеспечению социальной безопасности в стране, регионе, городе. Ключевое значение планирования в нашем контексте состоит в выполнении им аналитических и прогнозных функций, обеспечивающих обоснование правоохранительных целей.

Процесс правоохранительного целеполагания включает в себя не только постановку социальными субъектами целей, но и работу по обоснованию путей и средств их достижения.

В виде функции стратегического управления в правоохранительной сфере планирование реализуется через выбор оптимального варианта развития объектов управления в перспективе, в качестве которых выступают отношения безопасности в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной областях жизни человека (внешняя и внутренняя среда).

Термины «стратегическое планирование» и «стратегическое управление» в повседневном обиходе ученых и даже в практике социального управления зачастую употребляются как синонимы. Но это не так. По нашему мнению, стратегическое планирование в правоохранительной сфере включает несколько этапов. В качестве мыслительного процесса стратегическое планирование может быть описано с помощью логических схем, как средство обоснования целей и инструмент рационального использования ресурсов. На практике названные логические схемы переплетаются и включают три основных этапа, поэтому стратегическое планирование рассматривается нами в качестве центрального звена стратегического управления.

Основными задачами стратегического планирования в правоохранительной сфере являются обеспечение долгосрочной и стабильно устойчивой, эффективной деятельности правоохранительных субъектов в непрерывно меняющихся условиях внешней среды, а также развитие и совершенствование информационно-аналитической функции в процессе разработки и реализации планов.

Кроме этого, к задачам стратегического планирования относятся следующие:

- установление негативных тенденций, выявление вызовов и угроз социальной безопасности, выработка мер адекватного противодействия;
- формирование и осуществление социальной политики в правоохранительной сфере;
- разработка правоохранительных стратегий субъектов, обеспечивающих социальную безопасность;
- формирование или уточнение исходных данных и разработка критериев и показателей социальной безопасности, их пороговых значений и индикаторов;
- совершенствование механизма взаимодействия и координации правоохранительных субъектов в их деятельности по обеспечению безопасности;
- выработка системы мер по концентрации и консолидации кадровых, финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов государства, предпринимательского сообщества и гражданского общества для достижения общегосударственных целей по обеспечению социальной безопасности;
- осуществление мер информационной и информационно-аналитической поддержки стратегического планирования;
- системное накопление и воспроизводство знаний, подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров в области стратегического планирования, осуществляемого в правоохранительной сфере;
- оценка степени соответствия планируемых на федеральном, межрегиональном, региональном и отраслевом уровне программно-целевых мероприятий обеспечения социальной безопасности общества;
- осуществление комплексного наблюдения (мониторинга) состояния социальной безопасности в стране и субъектах Российской Федерации, включая совершенствование системы информационно-статистического наблюдения за показателями социальной безопасности общества.

Кардинальное отличие стратегического управления от всех других видов управления в правоохранительной сфере не ограничивается присутствием в стратегии управления элементов долгосрочности и наличием глубинных структурных преобразований факторов развития и механизмов их взаимодействия. Этот вид стратегического управления содержит и такой важный признак, как системность.

Система стратегического планирования включает органы государственной власти и управления, корпоративные, государственно-общественные и иные объединения, разрабатывающие политические, организационно-правовые, социальные, экономические и иные меры, направленные на противодействие вызовам и угрозам развития негативных тенденций в состоянии правопорядка и социальной безопасности.

Стратегическое планирование осуществляется на федеральном, межрегиональном (федеральный округ), региональном (субъекты территорий) и отраслевом (Генеральная прокуратура РФ, МВД России, ФСБ России, ФСНК России пр.) уровнях с учетом основных социально-экономических, политических и других факторов общественного развития, общей оценки угроз правопорядку и социальной безопасности, ресурсных и иных возможностей.

Плановая деятельность представляет собой естественную функцию жизнеспособного общества. Особое место в деятельности государства в управлении по обеспечению национальной (включая и социальную) безопасности занимает плановая и предшествующая ей прогнозно-аналитическая функция.

Стратегическое планирование в правоохранительной сфере осуществляется в соответствии со статусом Совета Безопасности Российской Федерации, а также в пределах полномочий и с учетом компетенции и ответственности правоохранительных субъектов и осуществляется на федеральном, межрегиональном (федеральный округ), региональном (субъект федерации) и отраслевом уровнях (правоохранительные структуры).

На федеральном уровне стратегическое планирование рассчитывается на перспективу 20–25 лет. Для системных задач общенационального значения осуществляется более детальное стратегическое планирование – на 5–10 лет.

Общее руководство стратегическим планированием обеспечивает Президент Российской Федерации, непосредственное управление им осуществляют Председатель Правительства Российской Федерации, руководители федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также руководители крупных корпоративных структур предпринимательского сообщества, наделенные правом принимать национально значимые управленческие решения, руководители государственных научных академий. Разграничение полномочий, компетенции и ответственности в рамках стратегического планирования в правоохранительной сфере определяется Президентом или Правительством Российской Федерации.

В процессе стратегического планирования в правоохранительной сфере принимают участие Администрация Президента Российской Федерации и его полномочные представители в федеральных округах, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, крупные корпорации, а также специальные органы, осуществляющие сбор и анализ информации о состоянии национальной безопасности и занятые разработкой методологии, технологий и средств в области сбора и анализа информации. В планировании могут принимать участие субъекты права законодательной инициативы.

На уровне федеральных округов стратегическое планирование в правоохранительной сфере организует полномочный представитель Президента Российской Федерации, в субъекте Российской Федерации – руководитель конкретного субъекта совместно с руководством органов государственной власти территорий. Координирует эту работу полномочный представитель Президента Российской Федерации.

Организация, порядок государственного регулирования и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов исполнительной власти, разграничение их полномочий в области стратегического планирования в правоохранительной сфере входит в компетенцию Правительства Российской Федерации.

Участие в стратегическом планировании по обеспечению безопасности и правопорядка со стороны предпринимательского сообщества осуществляется путем формирования государством благоприятных для этих целей условий.

Государство в лице Президента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации берет на себя управление стратегическим планированием по обеспечению социальной безопасности. Такое управление включает формирование и осуществление государственной политики в правоохранительной сфере; вопросы правового регулирования отношений в области стратегического планирования в пределах компетенции, полномочий и ответственности субъектов стратегического планирования; установление нормативов финансирования мероприятий стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, определение расходов на эти цели; надзор и контроль в сфере стратегического планирования. С этой точки зрения деятельность государства носит характер директивы со стороны общества, закрепленной правовыми актами. Директивный характер носят и задачи, поставленные Президентом Российской Федерации перед правоохранительными субъектами, призванными обеспечить социальную безопасность личности, общества, государства в различных сферах жизнедеятельности.

Существует достаточно много видов планирования. В теории управления описаны календарное, оперативное, тактическое, среднее и перспективное, централизованное, нормативное, индикативное, сетевое, итеративное планирование и т. д. Каждый вид управления имеет свою специфику.

Стратегические планы в правоохранительной сфере определяют основные направления развития правоохранительной структуры, ее общественно полезную деятельность. Общественная потребность в социальной безопасности требует осуществления правоохранительной деятельности в виде конкретных заданий и показателей применительно к каждому этапу реализации стратегических ориентиров в борьбе с пра-

вонарушениями и преступностью в экономической, политической, социально-бытовой и духовно-культурной областях жизни общества. Это может быть реализовано в двух основных формах: подготовке стратегического плана в виде ряда среднесрочных и текущих (оперативных) планов или разработке и реализации пакета (комплекса) программ, конкретизирующих направления или меры стратегического плана. В теории и практике стратегического управления по методам и технологиям различают централизованное (директивное) и децентрализованное, нормативное, индикативное и итеративное планирование.

*Директивный метод* требует доведение плана или программ до субъекта правоохранительной деятельности в форме приказа, с определением соответствующих стимулов и ответственности. Примером такого планирования может быть названа директива МВД России на текущий год исполнения приоритетных задач органов внутренних дел и внутренних войск.

*Нормативное планирование* (на основе нормативов) отвечает не на вопрос: «Что будет, если...?», а на вопрос: «Что необходимо предпринять, чтобы...?». Требования планирования по такому принципу в правоохранительной сфере предполагают четкую классификацию сфер применения (экономическая, социально-бытовая и т. д.) процедур измерения показателей (например, критериальный показатель оценки остроты кризисной ситуации в сфере занятости – уровень общей безработицы, влияющий на увеличение количества корыстных преступлений в регионе), определение их рубежных значений (5 % – предкризисная ситуация, 8 % – кризисная)<sup>89</sup>. При ситуационном (адаптивном) технологическом методе план выступает в качестве механизма адаптации к быстро меняющейся внешней среде, используя инструментарий, позволяющий улавливать негативные тенденции или сигналы и оперативно реагировать на них.

*Индикативное планирование* предусматривает осуществление процесса формирования системы параметров (индикаторов), иначе называемых ключевыми показателями, определяющих состояние правоохранительных субъектов, состояние социальной безопасности и мер воздействия по ее обеспечению.

Индикаторы определяются как параметры границ, в пределах которых правоохранительная система, включая организационные механизмы, координационные связи, наличествующие ресурсы (материальные, финансовые, кадровые, информационные и т. д.) способна устойчиво и эффективно не только функционировать, но и развиваться.

В отличие от «показателя», позволяющего оценить лишь количественную сторону проблемного явления, индикатор имеет векторный характер. Также с его помощью можно установить пороговые (мини-

<sup>89</sup> Экономическая безопасность России: общий курс: учебник / под ред. В.К. Сенчагова. 2-е изд. М., 2005. С. 626.

мальные и максимальные) значения, например, в отношении распространённости в обществе наркомании, теневой экономики, коррупции. Внутри предельных границ распространения преступности образуется «коридор», необходимый и достаточный для принятия стратегически важных управленческих решений.

Особое место занимают и нередко используются в антикризисном управлении и предотвращении кризисов пороговые значения индикаторов, призванные сигнализировать о приближении критического состояния объекта управления и необходимости изменить стратегию его развития, включить соответствующие экстренные регуляторы. В литературе такие индикаторы определяют как «тревога», «экстремальное состояние», «экстремальная ситуация». Так было с Федеральной службой по наркоконтролю, созданной в ответ на беспрецедентный рост наркомании в стране.

*Итеративное (пошаговое) планирование* ориентировано на происходящие процессы во внешней социальной среде и в состоянии преступности, а также проистекающие процессы во внутренней среде правоохранительных структур. Такой метод представляет собой определение в плановых мероприятиях набора возможностей, восходящих к версии развития тех или иных тенденций, вызовов и угроз, которые могут оказать влияние на уровень социальной безопасности общества в целом или в отдельных регионах страны путем сопоставления оценочных показателей состояния преступности и результатов деятельности правоохранительных органов.

Кроме того, стратегические планы дифференцируются по функциональному назначению; в соответствии с уровнем управляющего субъекта; по отношению к стратегическому управлению.

Согласно последнему критерию, в правоохранительной сфере следует выделять перспективное, тактическое и оперативное планирование.

*Перспективное планирование мероприятий* по обеспечению социальной безопасности хотя и не относится к категории стратегического планирования, однако несет в себе заряд стратегической направленности и определяет долгосрочную программу развития правоохранительных субъектов, содержание и последовательность осуществления важнейших мер, гарантирующих достижение поставленных целей на 5–10 лет.

На основе целевых программ разрабатываются среднесрочные планы, которые содержат качественные характеристики и количественные показатели, конкретизированные и детализированные с точки зрения выбора средств и методов для реализации целей, намеченных в рамках перспективного планирования.

Основным инструментом реализации стратегических планов является *тактическое планирование*. В правоохранительной сфере тактические планы готовятся в соответствии со стратегическими планами, учиты-



вают особенности развития многообразных тенденций и зарождающихся угроз социальной безопасности как в целом по стране, так и в отдельных регионах. Они рассчитаны на более короткий период и позволяют относительно быстро оценить результаты реализуемых мероприятий, а также скорректировать их в соответствии с наблюдаемыми отклонениями.

Другим инструментом, дополняющим стратегическое планирование в правоохранительной сфере, рассматривается *операционное планирование*. Этот метод планирования предполагает разработку перечня необходимых действий и операций, их количественные характеристики, сроки, ответственных за реализацию мероприятий и процедуры контроля должностных лиц. Они основываются на аналитической проработке проблем обеспечения социальной безопасности, осуществляемой на стадии стратегического планирования. Операционное планирование не следует путать с тактическим, особенно если последнее называют оперативным.

В специальной литературе, рассматривающей проблемы стратегического планирования, часто разграничивают стратегическое и тактическое планирование в соответствии со сроком реализации цели, тогда как главное отличие стратегического планирования состоит в направлении вектора планирования – не из «настоящего (возможно прошлого) в будущее», а из «будущего в настоящее» и основывается на стратегическом видении будущего состояния социальной безопасности и роли правоохранительных субъектов по ее обеспечению в будущем. Другими словами, это управление настоящим из будущего. В рамках же операционного планирования определение и создание социальной безопасности как будущей цели даже функционально не предполагается и не производится.

Разновидностью операционного планирования может считаться оперативное (календарное) планирование мероприятий по обеспечению социальной безопасности через повседневную работу правоохранительных субъектов по предупреждению конкретных правонарушений и преступлений, расследованию и раскрытию преступлений, привлечению правонарушителей к уголовной или административной ответственности.

Следует иметь в виду и то, что любая цель как предвосхищаемый в сознании результат будущего состояния процесса, явления соотносится с имеющимися в распоряжении субъекта средствами. Если эта будущность конструируется исходя из имеющихся у него средств, а не из специфики будущего состояния социальной безопасности, то принципиально новые нестандартные подходы, методы и т. д. реализованы не будут, так как цель и адекватный ей план этого не требуют. Попытка радикально перестроить состояние объекта (правоохранительной организации или такого социального явления, как преступность) без изменения тенденций его развития может закончиться неудачей и крахом субъекта управления. Причиной в этом случае будут ошибочные методы управления.

Что же такое программирование в правоохранительной сфере и чем оно отличается от стратегического планирования?

Термин «программирование» имеет общий корень со словом «программа», которое с греческого языка переводится как «предписание». Исходя из этого, смысл программирования состоит в том, чтобы определить, что и как делать. Таким образом, это способ решения конкретных задач с использованием уже известных или вновь разработанных специально для этих целей инструментов и приемов.

В специальной литературе наиболее четко обозначились три подхода к трактовке рассматриваемого понятия.

Первый подход рассматривает программирование как одну из форм планирования, центральное место в котором отводится процессу оптимизации распределения и использования ресурсов (В. Кинг, В. Гордин). Второй подход предлагает рассматривать программирование в качестве способа разработки и реализации целевых программ. В соответствии с третьим подходом программирование представляется как форма планирования, ориентированная на решение актуальных социальных проблем (В.Н. Кириченко, Г.С. Поспелов) с использованием системной методологии и проблемно-ориентированного, а не территориально-отраслевого принципа. Вместе с тем эти подходы не являются исчерпывающими. С нашей точки зрения использование только таких подходов не позволяет правоохранительным субъектам разграничить плановую и программную деятельность. Сведение программирования к методу преодоления «узких мест» ограничивает его возможности в качестве технологии стратегического управления и отрицательно сказывается на его эффективности.

Программирование не должно замыкаться на одной группе целей. Это более широкая деятельность, связанная с оптимизацией способов достижения стратегических, тактических и оперативных целей. В силу этого программирование представляет собой способ постановки управленческих задач исходя из стратегических целей развития системы по обеспечению социальной безопасности и актуальных проблем функционирования этой системы, а также выбора наиболее эффективного варианта решения этих задач, в том числе и целевого распределения всех видов ресурсов.

Примером такого подхода является Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах», объявленная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100. Эта программа содержит согласованные цели и средства их достижения по обеспечению безопасности дорожного движения. Под средствами здесь понимаются все возможные способы деятельности социальных субъектов, способы применения ресурсов, находящихся в распоряжении общества, отдельных территорий и ведомств.

В содержание программирования в правоохранительной сфере входит следующее:

- постановка управленческих задач исходя из стратегических целей правоохранительных субъектов, их развития и реальных тенденций, складывающихся вокруг будущего обеспечения социальной безопасности;
- разукрупнение задач по блокам на составные части (подзадачи);
- установление и устранение противоречивости подзадач, их взаимная увязка;
- установление приоритетов в блоках подзадач и выделение ведущего звена;
- определение условий и ограничений в процессе решения всего комплекса задач;
- выбор оптимального варианта решения;
- формирование организационного механизма и критериев оценки ожидаемых результатов (последствий) от практического воплощения выбранного варианта действий.

По форме программирование представляет собой совокупность целевых ориентиров, экономических расчетов, заданий, прогнозов ожидаемых результатов. Это обоснование, принятие и реализация целевых управленческих решений и, прежде всего, целевых комплексных программ по обеспечению того или иного сегмента социальной безопасности.

Программирование в правоохранительной сфере не ограничивается переработкой информации о поведении различных агентов (министерство, ведомство, департамент, управление, подразделение, социальная группа) и принятием соответствующих решений.

Предметом программирования в изучаемой сфере являются социальные действия, их упорядочение, взаимная увязка и рационализация. Программирование также не может быть сведено к деятельности управленцев, так как это социальный процесс и в него включаются и политики, и представители корпораций, общественных организации и движений, ученые. В его рамках осуществляется распределение ролей между обозначенными агентами, координация их действий в целях изменения действительности в соответствии с сформулированной правоохранительной стратегией. В современной литературе программирование называют новой социальной функцией, с помощью которой общество и его правоохранительные структуры реализуют цели по обеспечению социальной безопасности. Программирование осуществляет разработку и реализацию целевых программ.

Целевая комплексная программа представляет собой развернутое выражение стратегических целей. По существу целевая комплексная программа – это развернутое описание приоритетных целей правоохранительных субъектов, содержащее последовательность взаимосогласованных социальных действий, рассредоточенных во времени, обоснованных по ресурсам и направленных на достижение намеченных целей.

Соотношение планирования и программирования в правоохранительной сфере заключается в том, что оба этих процесса связаны с реализацией стратегических целей развития системы правоохранительных субъектов по обеспечению социальной безопасности и наиболее эффективных способов их достижения на основе разрешения существующих и возможных противоречий в социальных процессах в интересах личности, общества, государства. В рамках обоих процессов разрабатываются и принимаются управленческие решения. В силу этого трудно разграничить содержание деятельности по планированию и программированию. Распространена точка зрения, что программирование является не чем иным, как особой формой планирования и его функции не выносятся за рамки планирования.

По нашему мнению, планирование и программирование в правоохранительной сфере имеют различное предназначение. Стратегическое планирование служит для определения стратегических целей, задач, приоритетных направлений развития правоохранительной системы и ее влияния на конкретные социальные процессы, связанные с динамикой, состоянием и распространенностью преступности в стране и регионах. Решения стратегических плановых задач исходят из имеющихся в обществе возможностей и наличия административных, кадровых, финансовых, материальных, информационных ресурсов. Стратегическое планирование как результат плановой деятельности выполняет нормативную функцию по отношению к программированию. В них устанавливаются гарантии прав, полномочия, ответственность правоохранительных субъектов. Эти правила служат нормативной базой при разработке механизма согласования интересов субъектов правоохранительной деятельности, целей и действий участников процесса программирования.

В свою очередь, по отношению к стратегическим планам программы выполняют контрольно-аналитическую функцию, так как выступают условием наблюдения и анализа за реализацией стратегических целей по обеспечению социальной безопасности.

Схематически соотношение стратегического планирования и программирования может быть представлено как цепочка взаимосвязанных элементов: *анализ состояния социальной безопасности – прогноз развития системы социальной безопасности – стратегический план – целевые программы – среднесрочный план – тактические программы – годовой план – оперативные программы.*

Схема показывает, что программы выступают средством реализации стратегических целей и задач, сформулированных в процессе планирования. В то же время программы используются на предплановой стадии для обоснования управленческих решений относительно целевого распределения и использования ресурсов.

Таким образом, и планирование, и программирование предназначены для рационализации, оптимизации целеустремленной деятельности в процессе стратегического управления социальной безопасностью.

Как можно убедиться, стратегический план любого правоохранительного субъекта представляет собой программу укрупненных мероприятий для достижения поставленных целей, а стратегическое планирование есть процесс определения конкретных целей правоохранительными субъектами и направления действий для их реализации согласно сформированной правоохранительной стратегии. Данный вид планирования служит обеспечению конкретизации правоохранительных стратегий и достижению сформулированных целей через использование имеющихся преимуществ и создание новых.

#### **2.4.2. Реализация стратегии управления в правоохранительной сфере**

Под реализацией правоохранительных стратегий понимается комплекс управленческих действий по их достижению.

Управленческий процесс состоит из последовательного выполнения пунктов стратегических планов и программ по обеспечению социальной безопасности, распределения обязанностей, зон ответственности, мер стимулирования, а также координации усилий правоохранительных и других социальных субъектов мониторинга и контроля. Реализация стратегий подкрепляется соответствующими кадровыми, организационными, финансовыми, материально-техническими, информационными и иными ресурсами.

Современное положение требует новых подходов к управлению системой внутренней безопасности общества и государства. Правоохранительные структуры, обеспечивающие борьбу с правонарушениями и преступностью в различных сферах жизнедеятельности людей, должны соответствовать быстро меняющимся социально-экономическим, политическим, духовно-культурным и другим условиям жизни, быть гибкими и адаптированными к ним. Поэтому в качестве основных тенденций развития организационных структур правоохранительных субъектов выступают следующие. Во-первых, тенденция к сокращению количества иерархических уровней управления, преобразование организационных структур из жестко пирамидальных в плоские, со значительным уменьшением уровней управления и начальников между высшим руководством и непосредственными исполнителями.

Во-вторых, расширение самостоятельности и, соответственно, повышение ответственности территориальных органов, подчиненных правоохранительным структурам. Например, для чего ежемесячно направлять

в центральный аппарат Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации тонны документов о присвоении очередных специальных званий начальствующему составу, офицерам территориальных органов? Расходовать государственные средства на содержание специального подразделения в аппарате, почтовую пересылку большого количества документов, затрачивать колоссальное количество человеко-часов и т. д.? Не целесообразней ли предоставить это право руководителям территориальных управлений ФСИН, которые лучше знают свой личный состав и его вклад в общее дело?

В-третьих, направлением развития правоохранительных структур является потребность в создании подразделений, отвечающих за повышение творческой и качественной отдачи личного состава в правоохранительной деятельности, а также в повышении отдачи научных подразделений, функционирующих в правоохранительной системе.

Подготовленная правоохранительная стратегия проявляется и воплощается в жизнь не только в организационной структуре правоохранительного субъекта, но и в его сотрудниках. Последние должны не просто трудиться, выполняя свои должностные функции, а разделять профессиональные и нравственные ценности, убеждения, традиции и нормы поведения. Поэтому культура правоохранительных субъектов играет немаловажную роль в реализации разработанных и принятых стратегий. Ценностные ориентации и социальные установки, нравственные принципы и деловая этика, мотивация сотрудников и стиль руководства – все эти характеристики, вместе взятые, участвуют в формировании организационной культуры. Это двусторонний процесс: коллектив сотрудников, работающих в органах, формирует культуру, а культура оказывает значительное влияние на поведение сотрудников. Общие ценности создают стандарты поведения и соответствующие чувства в их действиях. Культура правоохранительного субъекта – один из факторов жизнестойкости системы, способности эффективно реализовывать предначертанную миссию. Правоохранительные органы могут изменять свою культуру в соответствии со стратегией двумя путями: либо внедрять и пропагандировать необходимые ценности, нормы, принципы, либо формировать и изменять реальную жизнедеятельность органов и подразделений.

Реализация правоохранительных стратегий и эффективность процесса стратегического управления в правоохранительной сфере, обеспечение социальной безопасности во многом главным образом зависят от качества управленческих и рядовых сотрудников. Под качеством кадров понимается комплекс их профессиональных и личностных характеристик, включающих нравственный уровень, трудовую и жизненную мотивацию, творческо-созидательный потенциал, уровень общей и профессиональной подготовки, компетентность, опыт работы, наработанные служебные контакты и взаимоотношения с коллегами. Качество

кадрового состава правоохранительных субъектов обусловлено их подготовкой и самоподготовкой как в системе профессионального образования, так и в процессе профессиональной деятельности.

Вместе с тем необходимо обратить внимание, что потребности общества в кадрах соответствующей специальности и квалификации и потребности управления в кадрах определенного типа очень часто не совпадают. Например, в условиях социально-экономических и политических реформ, высокого уровня коррупционной емкости систем управления страной и ее отдельными социальными сферами на руководящие должности по всем уровням иерархии расставлялись управленцы (менеджеры) исходя не из их профессиональной пригодности, а из условия их принадлежности к определенной коррумпированной группе. Этого не избежала и правоохранительная система. Внутри нее в пределах каждого уровня развития качества кадров основным противоречием явилось несоответствие уровня их подготовки и потребности в ней со стороны правоохранительных субъектов.

Применительно к сегодняшней правоохранительной системе и возвращению ее к служению общественным интересам в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации неизбежно придется решать проблемы, которые можно условно сгруппировать.

Первая группа связана с реформированием системы ведомственной подготовки кадров для правоохранительных субъектов, и предусматривает совершенствование методик отбора кандидатов на учебу в ведомственные учебные заведения наряду с исключением из условий комплектования принципа «трудовых династий», корректированием учебных планов и программ, внедрением договорной основы обучения, обеспечивающей безусловное закрепление кадров в правоохранительной системе.

Вторая группа проблем связана с коррумпированностью правоохранительной системы, необходимостью выработки кадровой политики в соответствии с новыми принципами отбора, прохождения службы, выдвижения на руководящие должности.

Третья группа проблем обусловлена наличием элементов инерции в поведении руководителей правоохранительных субъектов на занимаемых ими должностях. Эта закономерность связана с тем, что любая руководящая должность диктует управленцу определенный алгоритм формального и неформального поведения. Поэтому его действия могут отклоняться в лучшую или худшую сторону и преодолеваются через рост управленческой культуры и компетентности.

В современных условиях борьбы с преступностью и ее отдельными видами, несущими угрозу социальной безопасности обществу и государству, важно не столько владеть традиционными ресурсами, сколько иметь свободный и эффективный доступ к новым ресурсам, к которым, в первую очередь, относятся идеи и информация. Приоритетными

в управлении становятся не столько контроль и исполнительность, сколько гибкий контроль и участие личного состава правоохранительных структур в выработке решений и принятии на себя ответственности за них. Значимость в стратегическом управлении приобретают не принципы концентрации и централизации правоохранительной деятельности, а организация эффективного сетевого взаимодействия правоохранительных структур как между собой, так и с другими участниками обеспечения социальной безопасности.

Поэтому еще одним существенным условием эффективной реализации правоохранительных стратегий является отобранный состав управленцев и исполнителей, поскольку данный персонал должен обладать необходимой профессиональной квалификацией. Если таковых нет, их следует либо пригласить «со стороны», либо выращивать в недрах правоохранительной системы. Причем возможно использование параллельно обоих вариантов. Такая практика существует в МВД России, Федеральной таможенной службе и других структурах. В процессе реализации стратегий к сотрудникам следует выстраивать коллектив единомышленников, систематически заниматься их подготовкой и повышением квалификации, формировать и поддерживать на необходимом уровне профессиональную культуру. Обучение личного состава выступает в качестве дополнительного ресурса в правоохранительной деятельности.

Применительно к стратегическому управлению главным предметом обучения становится техника и технология решения проблем борьбы с преступностью и обеспечение социальной безопасности общества. Освоению подлежат методы интеллектуального прорыва, синхронизации управленческих действий, управление по результатам с помощью таких приемов, как мозговая атака, экспертные оценки и работа в малых группах, техника эффективных коммуникаций, выделение ключевых вопросов, анализ сильных и слабых сторон, выработка стратегических планов. Наиболее эффективным является обучение непосредственно в процессе работы и изучение деятельности других правоохранительных субъектов, участие в семинарах, при непосредственном общении с коллегами на курсах повышения квалификации, специально посвященных проблемам стратегического управления. На современном этапе эффективны инвестиции в «человеческий капитал», а также в техническое оснащение (компьютеры, связь, транспорт и т. д.).

Источником любых перемен в правоохранительных структурах являются их сотрудники, – способность генерировать новые идеи и реализовывать их присуща многим. Вместе с тем использовать данное обстоятельство во благо системы можно только при условиях, когда сотрудники разделяют миссию и цели правоохранительной организации, обладают согласованным видением решения проблем социальной безопасности, имеют возможность реализовать свои инновационные идеи в правоохранительной практике.



В правоохранительных системах как правило принимаются профессиональные и достаточно разумные решения. Однако часть их остается эффективными только на бумаге или в очень незначительной степени воплощаются в действительность. Причина кроется в том, что контроль за исполнением решений, принимаемых в области функционирования правоохранительных субъектов, часто пускается на самотек, и, кроме того, они не сопровождаются пакетом мер, направленных на обеспечение выполнения таких функциональных решений.

Управленческие решения, принимаемые субъектами в правоохранительной сфере, согласно теории управления можно подразделить на две группы: функциональные, обеспечивающие функционирование правоохранительных структур, и организационно-исполнительные, направленные на реализацию руководителями и исполнителями функциональных решений. Это позволяет сформулировать принцип стратегического управления в правоохранительной сфере, заключающийся в необходимости уравнивать функциональные управленческие решения адекватными организационно-исполнительными решениями.

Функциональные стратегические решения в правоохранительной сфере объективно направлены на предупреждение и раскрытие преступлений, обеспечение безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной областях жизнедеятельности людей, т. е. на осуществление того дела, которому служит правоохранительная система.

Организационно-исполнительные решения имеют своим адресатом руководителей и исполнителей правоохранительных структур, которые управляют ими.

Механизм соотнесенности функциональных решений стратегического порядка с организационно-исполнительными решениями состоит в следующем:

- созданию управленцам условий, обеспечивающих занятие делом, а не имитацией активной деятельности;
- закреплении за каждым функциональным стратегическим решением конкретного ответственного лица или группы лиц;
- привлечении управленцев к ответственности вплоть до освобождения от должности в случае неэффективного управления;
- выплате вознаграждения за эффективное управление, многократно превышающего величину заработной платы.

Данный механизм действенен только в отношении стратегических решений. Для каждого руководителя такое решение должно быть одно: например, осуществить конкретный стратегический план или целевую программу в заданный срок. Применение этого механизма в ходе реализации множества решений и за короткий период времени, особенно решений, узкофункциональных или оперативно-тактических, может внести дезорганизацию в управленческий процесс.

### 2.4.3. Стратегический контроль

Завершающим этапом цикла стратегического управления в правоохранительной сфере является контроль и оценка достижения социальных целей по обеспечению безопасности личности, общества, государства в различных сферах жизнедеятельности людей.

В демократически организованном, цивилизованном обществе существенное значение для эффективного функционирования правоохранительных субъектов имеет социальный контроль, осуществляемый на различных уровнях общества. Специфика правоохранительных органов как формы социальной деятельности заключается в том, что в них зачастую господствует субъективный интерес и узковедомственные представления об общественных потребностях и путях их достижения. Социально ответственная правоохранительная практика по обеспечению социальной безопасности становится выгодной только тогда, когда в обществе создан климат и такая среда, в которой его субъекты озабочены своими отношениями с обществом и стремятся занять социально ответственную позицию, зафиксированную в миссии и системе целей. В этом и заключается функциональная задача контроля, осуществляемого государством и обществом в целом. Помимо этого система контроля обеспечивает в процессе реализации правоохранительной стратегии устойчивую связь между стоящими и достигнутыми целями, желаемым и фактическим состоянием систем в правоохранительной сфере.

Основные задачи контроля в стратегическом управлении в правоохранительной сфере можно свести к нескольким главным положениям. Во-первых, к определению объекта контроля и его состоянию. Например, это контроль соответствия поставленных стратегических целей и достигнутых органами внутренних дел результатов в деле борьбы с насильственной преступностью, который заключается в сопоставлении стратегии борьбы с этим видом преступности с фактическим положением достижений в реализации целей. Критериями определения достигнутого уровня в борьбе с преступностью могут выступать распространенность преступлений в конкретных условиях места и времени, а оценочными показателями – абсолютное число зарегистрированных преступлений и выявленных преступников, доля умышленных убийств в структуре насильственных преступлений, коэффициент преступности данного вида и т. д. Во-вторых, к определению основных причин отклонения в деятельности правоохранительной системы, и в-третьих, к осуществлению корректирующих действий в стратегическом управлении правоохранительной сферой.

В процессе контроля над реализацией правоохранительной стратегии перечисленные задачи приобретают свою специфику, заключающуюся в том, что стратегический контроль устанавливает, в какой мере реали-

зация стратегии приводит к достижению целей социальной безопасности путем измерения тенденций, имеющих позитивную или негативную направленность. Это – принципиальное отличие стратегического контроля от управленческого или оперативного, так как его не интересует правильность осуществления правоохранительной стратегии или выполнения отдельных работ, функций, операций. Стратегический контроль в рассматриваемой сфере концентрирует внимание на выяснении возможности реализовать принятую стратегию. Корректировка стратегии по результатам контроля может подвести либо к изменению реализуемой стратегии, либо к изменению целей правоохранительного субъекта.

Качество стратегических планов и программ в правоохранительной сфере во многом предопределяет успешность их выполнения. В них должны четко определяться цели и задачи по обеспечению социальной безопасности, предусматриваться материальные, финансовые, кадровые и другие ресурсы правоохранительных субъектов, учитываться мотивации и стимулы как руководителей, так и рядовых исполнителей, осуществляющих стратегические мероприятия. Сами мероприятия должны быть последовательно спланированы с учетом очередности этапов. Напротив, некачественный стратегический план и развертывающие его правоохранительные программы, взаимная противоречивость целевых установок, их неадекватное ресурсное обеспечение, несогласованность интересов и стимулов могут провалить такие планы и программы.

Начинается стратегический контроль с установления целей развития объекта стратегического управления, в качестве которого выступают внешняя и внутренняя среда. Осуществляется сбор, обработка информации о реализации стратегии, сопоставление информации с параметрами, заданными в стратегических планах. Таким образом, задача контроля состоит не в том, чтобы зафиксировать невыполнение или какой-либо срыв планов, а в том, чтобы не допустить таких срывов, достичь стратегических целей в намеченные сроки. Необходимо иметь в виду, что в правоохранительной сфере при реализации даже самых обоснованных и выверенных планов зачастую возникают весьма существенные непредвиденные обстоятельства, которые либо затрудняют, либо облегчают их воплощение. Поэтому для успешной реализации стратегического плана необходимо сопровождать его мониторингом (наблюдением). Измерение полученных в ходе управления результатов состояния контролируемого объекта – одна из стадий стратегического контроля.

Мониторинг представляет собой постоянный сбор и анализ социальной информации и сведений о реализации плановых мероприятий в течение всего периода, т. е. до момента завершения или отказа от реализации в случае их нереалистичности. Компьютеризация мониторинга

весьма значительно повышает его качество, так как позволяет получать более обширные сведения о состоянии социальной безопасности и ее показателях, увеличивает оперативность и интенсивность предоставляемой социальной информации. Информационное взаимодействие субъектов управления превращается в непрерывный процесс и делает предельно четким прохождение информации между уровнями иерархии правоохранительных субъектов. Компьютеризация также позволяет накапливать большие массивы информации, поступающей из внешней и внутренней среды управления в упорядоченном виде, и быстро состыковывать ее с текущей информацией.

Организация мониторинга в стратегическом управлении, осуществляемом в правоохранительной сфере, предопределена характером стратегических планов и программ, а также уровнем компетентности специалистов, работающих в правоохранительной системе и разрабатывающих систему мониторинга. Это нейтральная система. Она призвана обеспечивать потоки необходимой для правоохранительных субъектов информации между руководителями и исполнителями, по вертикали и горизонтали, внутри системы и во взаимодействии с окружающей средой по поводу реализации принятых стратегических решений. В отличие от мониторинга, стратегический контроль не может быть нейтральным. Он связан с мотивацией поведения руководителей и исполнителей, обеспечивающих стратегическое управление правоохранительными субъектами. Контроль призван фиксировать внимание правоохранительных субъектов на ключевых показателях планирования в определенные моменты и периоды времени.

Эффективность стратегического контроля в системе управления правоохранительными структурами возможна лишь при соблюдении нескольких принципов его организации. Он должен быть своевременным и ориентированным на результат. Кроме того, процедуры контроля необходимо реализовывать по простым схемам и производить проверку лишь нескольких ключевых показателей. И, конечно же, контроль должен соответствовать миссии правоохранительных субъектов, направляться на основные цели, критерии, показатели правоохранительной деятельности.

В целом процесс контроля в стратегическом управлении в правоохранительной сфере можно схематично представить следующим образом: *установление стратегических целей – выработка критериев, показателей оценки и определение размеров допустимых отклонений – измерение оценочных показателей – сравнение оценочных показателей с целевыми*. При выявлении существенных отклонений в схему добавляются дополнительные этапы, корректирующие действия управляющей системы, позволяющие пересмотреть критерии и показатели. Цикл повторяется до момента достижения целей.

Система критериев строится в соответствии со стратегическими целями. Последние должны быть измеримы и ориентированы во временном цикле. Если не все цели поддаются измерению, то следует выработать и использовать косвенные показатели, так как если не будет контролируемых параметров их измерения, то процесс будет просто не управляемым. В теории и на практике стратегического управления используют понятия «результативность» и «эффективность» деятельности.

Результативность представляет собой измеренную степень достижения фиксированной цели. В правоохранительной сфере цели часто измеряются в процентах. Например, раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений в стране составила по итогам 2012 г. 47,6 %, при этом особое внимание уделяется раскрытию преступлений, вызывающих большой общественный резонанс.

Эффективность правоохранительной деятельности определяется отношением результата этой деятельности к затратам на содержание правоохранительной системы. Так, эффективность несения патрульно-постовой службы полиции достигается за счет сокращения численности пеших патрулей, внедрения мобильных при условии одновременного сокращения на патрулируемом участке количества правонарушений и преступлений.

Обязательным элементом процедуры стратегического контроля является установление допустимых отклонений или пороговых значений. В частности, если из 10 террористических актов виновные устанавливаются только в половине случаев, то угроза внутренней безопасности страны будет устойчиво сохраняться. Или, если из 100 расследованных за месяц 20 следователями уголовных дел судом к доследованию по причине некачественно проведенного следствия возвращено каждое пятое дело (из расчета по одному из пяти окончанных дел на каждого следователя), то этот уровень отклонения будет считаться не нормальным как для следователя, так и для всего подразделения в целом, и будет требовать корректирующих воздействий.

К основным тенденциям развития стратегического контроля в правоохранительной сфере можно отнести, во-первых, перераспределение функций контроля (делегирование части контрольных функций с верхних правоохранительных этажей управления на нижние). Это позволяет сократить число контролеров и сделать контроль более действенным, добиться приближения данной функции непосредственно к исполнителям и трансформировать контрольные функции в самоконтроль. Особенность стратегического контроля в правоохранительной сфере заключается в том, что наряду с высшим руководством главным контролером остается общество, его мнение о результативности правоохранительных структур. Другой тенденцией развития стратегического контроля является внедрение в правоохранительные структуры современных информационных систем управления, вычислительной техники и телекоммуни-

кационных технологий. В этой связи существенно меняется содержание информационных потоков, участвующих в процедуре контроля, уменьшается количество контролируемых параметров с одновременным увеличением количества измерений и повышением эффективности каждой процедуры контроля. И, наконец, третья тенденция характеризуется изменениями в содержании контроля и методах его реализации. В частности, стратегический контроль в правоохранительной деятельности переносится на измерение соотношения затрат и результатов по обеспечению социальной безопасности. Суть такого подхода состоит в переносе внимания на контроль и мониторинг результатов правоохранительной деятельности, достигнутых действиями государственных служащих.

Таким образом, мы приходим к пониманию того, что важной характеристикой стратегического контроля в правоохранительной сфере является его *социальная сущность*. Контроль не только выполняет операционную функцию по сопоставлению идеальных и реальных целей и достигнутых на определенных этапах реализации правоохранительной стратегии тех или иных состояний системы внутренней безопасности личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности, с помощью него можно оценить правоохранительную систему с позиции нравственности и социальной ответственности перед обществом.

## **2.5. Структурно-функциональная характеристика стратегического управления**

### **2.5.1. Организационная структура стратегического управления**

В теории и практике стратегического управления немаловажное значение имеет необходимость разграничения категорий «организационная структура» и «организационная структура стратегического управления». Именно в данном контексте нами рассматривается система стратегического управления правоохранительной сферой.

Субъектом стратегического управления правоохранительной сферой выступает государство в целом. Однако это не означает, что все его органы, организации и учреждения обязательно принимают участие в стратегическом управлении. Многогранность правоохранительных функций государства, разнообразие его связей с обществом определяют разнонаправленность, разнохарактерность деятельности различных правоохранительных органов, их подразделений и персонала сотрудников, разную меру и разные способы их участия в формировании и реализации правоохранительных стратегий.

Система стратегического управления правоохранительной сферой представляет собой единство двух подсистем: объекта и субъекта управления, осуществляющего сознательное воздействие на объект для достижения поставленных целей.

Если рассуждать об объекте применительно к правоохранительной подсистеме, то между объектом и субъектом нет абсолютного разделения. В этом смысле система стратегического управления правоохранительными органами, будучи субъектом, сама является объектом или одним из элементов объекта, управляемого другим субъектом. Например, Минюст России, являясь управляющим субъектом по отношению к Службе судебных приставов, становится управляемой подсистемой по отношению к Президенту Российской Федерации. Ступенчатый характер стратегического управления предполагает надежность и экономичность системы, так как каждый уровень субъекта обеспечивает стратегическую составляющую соответствующего уровня. Одновременно он коммуникативно связан с вышестоящим уровнем (субъектом), пользуется не всем объемом информации, реализуемой им при управлении собственным объектом, а меньшим, хотя и обобщенным. Чем выше субъект стратегического управления, тем ответственнее и масштабнее его цели, поскольку он призван обеспечить структурно-функциональное и эволюционное единство большого количества компонентов.

**Высший уровень** (субъект) задает стратегические цели, план, программу правоохранительной системе или ее компоненту. Сформулированная вышестоящим субъектом «большая» стратегия, цели и планы непременно должны увязываться и конкретизироваться в стратегических планах нижестоящих уровней, которые, с одной стороны, принимают к исполнению стратегию, выданную свыше, а с другой – реализуют собственную, являющуюся частью большой стратегии. Пример тому – Стратегия национальной безопасности до 2020 года (Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537) и стратегия правоохранительного субъекта (например, Генеральной прокуратуры РФ). В свою очередь Стратегия базируется на Конституции Российской Федерации, утверждающей базовые национальные интересы и потребности общества.

Современное российское общество представляет собой совокупность управляемых подсистем. Не является исключением и правоохранительная сфера, обладающая своими специфическими особенностями, условиями функционирования и развития, своими особыми задачами, собственными средствами и ресурсами, с помощью которых решает поставленные задачи.

Субъектом стратегического управления правоохранительной сферой является сложная система государственных и негосударственных органов и организаций, компонентами которой являются государство с органами

государственной власти и управления. В систему субъектов, обслуживающих правоохранительную сферу и призванных защищать права и свободы населения от преступных посягательств, обеспечивать безопасность личности, общества, государства в материальной и духовной сферах жизнедеятельности людей, наряду со структурными элементами общей системы безопасности входят правоохранительные органы: Генеральная прокуратура РФ, МВД России, ФСБ России, Минюст России, ФСКН России, ФСИН России и др. Также в нее включается и судебная система.

Законы и правовые нормативные акты определяют правоохранительную систему и систему безопасности страны, устанавливают порядок организации, финансирования и функционирования, контроля и надзора за законностью в их деятельности. Они пронизывают все три «блока» – личность, общество, государство, – при главенствующей роли последнего. Только государство определяет цели, приоритеты, соотношение различных видов безопасности исходя из интересов общества.

Федеральный закон «О безопасности» от 10 декабря 2010 года № 390-ФЗ называет различные виды безопасности: безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации (ст. 1 Закона), а основным субъектом обеспечения безопасности – государство, которое формирует единую государственную политику в области обеспечения безопасности, реализуемую федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации (ст. 3 Закона).

Государственная политика в правоохранительной сфере формируется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и других нормативных правовых актов органов государственной власти и реализуется посредством целенаправленной и скоординированной деятельности всех органов государственной власти, общественных объединений, организаций и граждан. При этом признается приоритет защиты общества и государства в сфере социальной безопасности, а также подчеркивается известная приоритетность по отношению к безопасности отдельных граждан. Согласно ст. 55 ч. 3 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях обеспечения безопасности общества.

Высшие законодательные и исполнительные органы государства как субъекты стратегического управления правоохранительной сферой определяют приоритеты в защите жизненно важных интересов личности,



общества, государства; разрабатывают систему правового регулирования отношений в правоохранительной сфере, устанавливают порядок организации и деятельности правоохранительных субъектов, контролируют кадровую политику государственных органов, осуществляющих деятельность по обеспечению правопорядка, социальной безопасности населения от преступных посягательств, определяют бюджетные ассигнования на финансирование правоохранительных структур и федеральных программ в правоохранительной сфере, ратифицируют и денонсируют международные договоры и соглашения России по вопросам, касающимся правоохранительной сферы и социальной безопасности.

Важнейшей целью исполнительной власти является благополучие граждан, реализация их прав и свобод, постоянное духовное и экономическое развитие общества и обеспечение безопасности страны. Высшие органы исполнительной власти обеспечивают исполнение законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в правоохранительной сфере, организуют разработку и реализацию государственных программ обеспечения безопасности, формируют, организуют и ликвидируют правоохранительные структуры.

Судебная система также является субъектом стратегического управления, так как реализует судебную политику, осуществляя правосудие по делам о преступлениях, посягающих на безопасность личности, общества, государства, обеспечивает судебную защиту граждан, общественных и иных организаций и объединений, чьи права были нарушены в связи с деятельностью по обеспечению социальной безопасности.

**Организационная структура** стратегического управления правоохранительной сферой представляет собой особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием социального управления в обществе. В качестве самообразующего элемента организационной структуры стратегического управления выступает правоохранительный орган, связанный с формированием и реализацией государственной правоохранительной стратегии как в едином целом ее составных проявлений, так и по отдельным этапам ее формирования и реализации: целеполагание, организация, планирование, контроль.

В систему стратегического управления правоохранительной сферой входят следующие субъекты.

1. Президент Российской Федерации. Он осуществляет общее руководство правоохранительными органами, обеспечивающими социальную безопасность, возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, определяет стратегию внутренней и внешней безопасности; контролирует и координирует деятельность правоохранительных органов.

2. Правительство Российской Федерации, которое в пределах определенных законами компетенций обеспечивает руководство правоо-

ранительными органами, контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению социальной безопасности министерствами и другими подведомственными ему органами Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев и областей.

3. Совет Безопасности Российской Федерации. В соответствии со ст. 13 Федерального закона «О безопасности» является конституционным органом. На него возложена задача подготовки решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности. Он рассматривает вопросы внешней и внутренней политики в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной (социальной), оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности и несет ответственность за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от внешних и внутренних угроз. Одной из функций Совбеза является контроль реализации органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов России стратегий в области внутренней и внешней политики, в том числе правоохранительных стратегий.

4. Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе. Это должностное лицо обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа и осуществляет в том числе реализацию правоохранительной политики государства: анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в них, вносит Президенту РФ соответствующие предложения; организует контроль исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе; разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов России программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа. Свои подразделения в федеральных округах создают прокуратура, органы внутренних дел и др.

Стратегическое управление правоохранительной сферой – прерогатива Федерации. Так, стратегическое управление системой обеспечения социальной безопасности и ее частью – правоохранительной подсистемой осуществляет Президент Российской Федерации.

К субъектам стратегического управления относятся: Федеральная служба безопасности Российской Федерации; Служба внешней разведки Российской Федерации; Федеральная таможенная служба; Министерство юстиции Российской Федерации и находящиеся в его ведении Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная регистрационная служба; Министерство внутренних дел Российской Федерации.

5. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Основными направлениями в правоохранительной сфере являются: борьба с государственными преступлениями, организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ и наркотических средств во взаимодействии с другими правоохранительными органами; пресечение террористической, а также противодействие экстремистской деятельности, в том числе незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных групп и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя, насильственный захват или насильственное удержание власти. В решении задач, реализуемых ФСБ России в правоохранительной сфере существенную помощь оказывает Федеральная служба внешней разведки,

6. Федеральная таможенная служба (ФТС России) обеспечивает экономическую безопасность, защиту государства от интервенции иностранной валюты, незаконного проникновения на территорию страны товаров, не подлежащих ввозу, контролирует незаконный вывоз из страны валютных ценностей, товаров, предметов культуры и интеллектуальной собственности. В соответствии с установленными законом полномочиями привлекает правонарушителей к административной ответственности, осуществляет дознание и неотложные следственные действия по фактам совершения уголовных преступлений.

7. Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) разрабатывает стратегические направления деятельности служб, находящихся в его ведении: Службы регистрации, Службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний. Основными направлениями министерства являются: участие в разработке государственной правовой политики и совершенствовании правовой системы Российской Федерации; формирование и развитие системы правовых услуг и юридической помощи; обеспечение в пределах полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина. В деятельности Федеральной регистрационной службы выделяют три основных направления: регистрация организаций и прав; осуществление надзора и контроля в сфере нотариата и адвокатуры; контроль деятельности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. В сферу деятельности Федеральной службы судебных приставов включаются три главных направления: принудительное исполнение уголовного наказания в виде штрафа, а также судебного акта о конфискации имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем; принудительное исполнение судебных актов по гражданским и арбитражным делам; принудительное исполнение актов органов, которым законом предоставлено право возлагать на физических и юридических лиц обязанности по передаче денеж-

ных средств и иного имущества другим лицам или в бюджет (по административным правонарушениям, постановления комиссий по делам несовершеннолетних, исполнительные надписи нотариальных органов).

Главным направлением Федеральной службы исполнения наказаний является исполнение наказаний в виде лишения свободы, ограничения свободы, ареста, условного осуждения, исправительных работ, лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обеспечение содержания подозреваемых, обвиняемых и подсудимых.

8. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) осуществляет свою деятельность в следующих основных направлениях: координирует работу федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов России и органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства о наркотических средствах, а также противодействию их незаконному обороту; организует и осуществляет разработку федеральных целевых программ своей компетенции; выявляет причины и условия, способствующие незаконному обороту наркотических средств, и организует меры, направленные на их устранение; производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам, отнесенным к подсудственности органов наркоконтроля; организует розыск лиц, скрывшихся от суда и следствия по делам их компетенции.

9. Большой объем задач в правоохранительной сфере возложен на МВД России. В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел оно осуществляет деятельность в следующих направлениях: разрабатывает и реализует меры по защите прав и свобод личности, имущества (независимо от формы собственности), обеспечивает общественный порядок, принимает меры по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, раскрытию и расследованию преступлений, организует профилактическую работу с лицами, склонными к совершению правонарушений, занимается вопросами миграционной политики, безопасности дорожного движения, принимает участие в разработке и реализации целевых программ в своей сфере. В систему МВД России входят внутренние войска, главным назначением которых является обеспечение безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. К основным направлениям их деятельности относятся участие в охране общественного порядка, охрана важных государственных объектов, обеспечение режима чрезвычайного положения.

10. Особое место и назначение в системе стратегического управления правоохранительной сферой отводится Генеральной прокуратуре Российской Федерации (Генпрокуратура России). Согласно Конституции Российской Федерации прокуратура представляет единую, федераль-

ную и централизованную систему. Ее возглавляет Генеральный прокурор, назначаемый на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на пять лет. Отстраняет от должности также Совет Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Основные направления работы: участие в правотворческой деятельности; прокурорский надзор; поддержание обвинения в суде по уголовным делам; расследование преступлений своей подследственности; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению<sup>90</sup>.

Организационные свойства и влияние на организационную структуру вышеперечисленных правоохранительных субъектов определяются пониманием их в качестве совокупности группы индивидов, объединенных общими принципами, интересами, процедурами, личностными ценностями, сферой полномочий и ответственности, а также наделенных финансовыми, материально-хозяйственными, техническими и информационными ресурсами. В силу этого содержание системы стратегического управления предполагает следующее: наличие формального образования, созданного путем выделения из системы государственного управления его части в целях возложения на нее стратегических функций по управлению правоохранительной сферой; взаимодействие правоохранительных субъектов (компонентов) как внутри, так и во вне системы стратегического управления в целях реализации возложенных на них функций целого; устойчивое во времени и пространстве взаимодействие субъектов (компонентов), придающее совокупности правоохранительных субъектов определенные контуры и укрепляющее силу системы стратегического управления через ее специализацию, кооперацию и взаимодействие. Конкретное очертание системы стратегического управления, расположение и взаимодействие субъектов (компонентов), их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и возможности организационной структуры зависят от различных объективных и субъективных факторов. В России они связаны с социально-экономическими и политическими изменениями, произошедшими в стране, кризисным состоянием, в котором оказалась система социального управления обществом в целом и правоохранительной сферой в частности. Многое зависит и от внутренних условий, определяющих эффективность системы стратегического управления. В частности, наличием организационной структуры, способной к реализации не только стратегической цели, но и тактиче-

---

<sup>90</sup> Черников В. В. Судостроительство и правоохранительные органы Российской Федерации. М., 2006. С. 424.

ских задач, направленных на достижение данной цели. Четким определением прав и ответственности каждого компонента системы, любого элемента иерархического уровня управления; оптимальностью организационной структуры стратегического управления.

Значительная роль в повышении эффективности управления принадлежит согласованным действиям ее подсистем. Многое зависит от кадрового потенциала государственного аппарата (замещения политических и административных должностей) и управленческого персонала правоохранительных органов. Так, слабая подготовка и малая компетентность управленческих кадров как правило приводят к разрастанию и усложнению организационных структур управления. Падающая эффективность деятельности правоохранительных субъектов, входящих в систему государственного и регионального стратегического управления, требует пересмотра таких важнейших принципов управления, как делегирование полномочий, стратегический контроль, действующая система мотивации и стимулирования.

Организационная структура выступает связующим и координационным звеном системы стратегического управления в правоохранительной сфере. Таким организующим началом является Президент Российской Федерации и возглавляемый им Совет Безопасности Российской Федерации. Через него происходит объединение всех субъектов стратегического управления рассматриваемой сферой (законодательной, правоприменительной и судебной подсистем). Одним из элементов организационной структуры стратегического управления по горизонтали будет звено управления, включающее совокупность субъектов одного уровня. Например, на уровне Совбеза России таким звеном могут рассматриваться руководители отделов, на уровне правоохранительных субъектов (министерств и ведомств) – Генеральный прокурор, Директор ФСБ России, Министр внутренних дел Российской Федерации т. д. Различные звенья стратегического управления могут составлять ступень субординационной иерархии должностей. Так, ступени стратегического управления в аппарате МВД России – это министр, заместители министра, руководители служб.

Таким образом, организационная структура стратегического управления в правоохранительной сфере представляет собой систематизированную совокупность конкретных звеньев государственного аппарата и правоохранительных субъектов, связанных между собой по вертикали (субординация) и по горизонтали (координация), обеспечивающих устойчивый, эффективный процесс управления внешней и внутренней средами.

Для выбора модели построения организационной структуры управления правоохранительной сферой и отвечающих ей организационных оснований целесообразно подходить с позиции понимания системы как свойства социального явления и как источника его возможностей.

В процессе построения или модернизации структуры управления должны приниматься во внимание множество факторов и различных компонентов, включаемых в нее, поскольку от сконструированной модели напрямую зависит эффективность стратегического управления.

При построении модели используется ряд организационных оснований, которые обуславливают тот или иной тип структуры. В соответствии с различными основаниями в литературе выделяют линейные организационные структуры управления, функциональные, линейно-функциональные, линейно-штабные, программно-целевые. Каждая из перечисленных моделей имеет достоинства и недостатки.

В теории управления организационная структура, построенная в соответствии с линейным основанием, получила название *линейной*. В таком типе структуры линии полномочий, которыми связаны субъекты управленческой деятельности, образуют управленческую основу той или иной системы, где преобладающее значение имеет вертикальная, однонаправленная подчиненность государственных органов. Линейный тип структур характеризуется единоначалием, жесткой формализацией, последовательностью, что придает ей устойчивость и надежность (военная организация). Он благоприятен для исполнения и четкого проведения в жизнь властных требований. Вместе с тем в такой управленческой организации чрезвычайно слабо выражены обратные связи, что снижает ее эффективность. В какой-то степени правоохранительная система, «запитанная» на главу государства, несет в себе признаки линейной модели.

**Функциональная модель** организации управления (не путать с функциональным принципом построения самой организации) предполагает формирование государственных органов, специально приспособленных к реализации конкретных социальных функций управления. В нашем случае – правоохранительной функции государства, конкретизирующейся в судебной функции, функциях прокурорского надзора, разведывательной и контрразведывательной функциях, оперативно-разыскной, экспертно-криминалистической, охраны общественного порядка и других. Такой подход позволяет под каждую функцию подобрать достаточно профессиональный аппарат специалистов. Каждый руководитель правоохранительного органа концентрируется на одном направлении, глубже разбирается в профессиональных тонкостях подчиненных, чем основной субъект управления (например, руководитель государства) при линейной модели организационной структуры.

Функциональное строение позволяет использовать высокое мастерство лучших работников правоохранительной системы как рычаг воздействия на других сотрудников или передачу мастерства от одних к другим, установление высоких стандартов исполнения. Работа под руководством одного начальника дает возможность сотрудникам приобрести долгосрочную перспективу и создать свою профессиональную субкультуру,

обусловливающую стабильность результатов в борьбе с преступностью и правонарушениями. Функциональная организация управления в правоохранительной отрасли придает гибкость системе при реализации стратегических целей и задач, перераспределяя ресурсы и подключая кадровый резерв, тем самым оптимизируя реакцию на изменяющиеся потребности системы. Например, это создание самостоятельного следственного комитета как реакция на трансформацию российской правоохранительной сферы. Она предоставляет также возможность исключить потери из-за дублирования и параллелизма в деятельности.

Вместе с тем модель содержит и целый ряд недостатков. В частности, утрачиваются централизованные начала в управлении. Конкретная специализация затрудняет перераспределение персонала внутри субъектов управления, порождает проблему межфункциональной координации. Субъект управления (например, МВД России), получая указания от вышестоящих функционеров (Совбеза России или Генеральной прокуратуры РФ), не всегда правильно может расставить приоритеты в их исполнении, затрачивает много времени на процедуру согласования. В то же время, вырабатывая единую точку зрения, функциональные специалисты рискуют не быть объективными, не рассмотреть вовремя потребность других субъектов или общества, не воспринять быстро меняющиеся условия за пределами системы и, как следствие, неадекватно отреагировать на перемены и новшества.

*Линейно-функциональная модель* сочетает достоинства обеих моделей, является производным от обоих типов моделей: она позволяет проектировать структуры, в которых одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координирующего и иного характера. Преимущества такой модели организации управления в том, что в различных подразделениях трудятся специалисты, решающие сходные задачи. Например, и ФСБ России, и МВД России, и ФСКН России являются федеральными правоохранительными органами, входят в систему субъектов стратегического управления правоохранительной сферой и участвуют в рамках своей компетенции в разработке и реализации стратегии борьбы в сфере оборота наркотиков.

Одновременно с достоинствами этот тип организационной структуры стратегического управления несет в себе и недостатки: это неотработанные связи на горизонтальном уровне, доминирование вертикального субординационного воздействия, громоздкий аппарат функциональных служб, чрезмерная дробность уровней управления и обилие канцелярских структур. Все это делает аппарат управления неповоротливым и малоэффективным, увеличивает дистанцию и время прохождения информации, отражается на своевременной ее обработке и принятии решений.



При использовании линейно-функциональной модели важной задачей является сохранение единоначалия, для чего руководителей функционального управления подчиняют линейным руководителям и лишают властного распорядительства. Таким образом, правом принятия решений обладает только линейный руководитель, а руководители «по функциям» остаются помощниками в реализации специфических функций, требующих специальных знаний.

Для того чтобы повысить качество стратегического управления можно использовать смешанную организационную модель системы управления – *линейно-функционально-штабную*. В этих целях создаются штабные подразделения, которые занимаются сбором, систематизацией и стратегическим анализом управленческой информации статистического и иного свойства и на его основе – выработкой стратегических управленческих решений.

Чтобы разгрузить руководителя органа управления от решения второстепенных вопросов и проблем, функционерам предоставляют право давать указания и распоряжения объектам управления по отдельным функциям управления. Например, такие указания может давать руководитель Департамента уголовного розыска МВД России министерствам и управлениям внутренних дел территорий Российской Федерации.

Но и эта модель стратегического управления не свободна от недостатков. В частности, штабные подразделения имеют тенденцию к постоянному увеличению штатной численности и расширению своих функций, что неизбежно приводит к отрыву от реальных практических проблем и обслуживанию сугубо своих бюрократических интересов. Одновременно увеличивается бюрократическая нагрузка на линейного руководителя, так как он становится посредником между штабом и подчиненными ему другими структурными подразделениями. Чтобы избежать этого, необходимо штабные подразделения ограничить в праве давать функциональным подразделениям какие-либо указания, оставив за ними функции стратегического анализа, стратегического планирования и контроля.

Кроме рассмотренных типов организации стратегического управления, получили развитие программно-целевые и матричные модели структур управления.

*Программно-целевая модель* стратегического управления представляет собой упорядоченную совокупность структурных единиц, объединенных организационно для решения стратегических целей и задач. В основу структуры программно-целевого управления закладывается стратегическая цель или группа целей или целевая программа, подчиняющая себе все заинтересованные субъекты и предусматривающая их взаимосвязи. Другими словами, обеспечивается интеграция профессиональных, интеллектуальных, информационных, научно-технических и иных ресурсов для решения стратегических социальных проблем. Пре-

имущество состоит в том, что под такую модель формируется коллектив высокопрофессиональных управленцев и компетентных исполнителей, способных реализовать стратегическую программу. Сформированные по такому принципу модели в зависимости от организационного механизма бывают обычные и матричные.

В обычных программно-целевых моделях руководителю Программы выделяются сотрудники заинтересованных в ее реализации функциональных субъектов (подразделений), для которых работа в Программе временно становится основным занятием. Задание участникам дает руководитель Программы. Взыскания и поощрения по представлению руководителя Программы осуществляет линейный руководитель. Недостаток такой модели стратегического управления – ограниченные права по использованию ресурсов, в том числе кадровых, финансовых, материальных и др. руководителей программно-целевых структур.

*Матричные программно-целевые структуры* стратегического управления обеспечивают параллельное выполнение участниками Программы функций по основной работе. Для такой структуры характерно двойное, тройное и более сложное подчинение структурных единиц. Под такую структуру создаются различные комиссии, комитеты из специалистов различных организаций, не связанных подчиненностью. Такой структуре присуща гибкость и универсальность. Недостаток заключается в дополнительной нагрузке на участников, что может создавать определенные трудности в исполнении основных обязанностей.

На современном этапе развития теории и практики стратегического управления, в распоряжении проектировщиков организационной структуры стратегического управления правоохранительной сферой (законодательная, правоохранительная и другие подсистемы) или отдельных ее компонентов (Генпрокуратура РФ, МВД России и пр.) существует достаточно организационных типовых модулей, которые с учетом субъективных и объективных факторов, способных поддерживать такую структуру в равновесном, действенном состоянии. В частности, признание в качестве системообразующего компонента организационной структуры государственного стратегического управления в сфере внутренней безопасности Совета Безопасности Российской Федерации требует изучения типовых внешних взаимосвязей, определяющих его внутреннюю организацию. При этом каждая единичная самостоятельная структура стратегического управления, будь то МВД России или другой субъект правоохранительной сферы должна иметь такие внешние связи, которые могли бы обеспечить следующее:

- полноту ответственности каждого управленческого субъекта за выполнение поставленной перед ним миссии или функции управления;
- сбалансированность стратегических целей всех звеньев определенного уровня стратегического управления по отношению к стратегической цели вышестоящего субъекта;

- комплексную реализацию всех функций стратегического управления, относящуюся к достижению стратегических целей по вертикальному и горизонтальному уровням взаимодействия;
- рациональную интеграцию и кооперацию усилий между субъектами и уровнями правоохранительной системы с позиции выполняемых ими функций управления, минимизацию их дублирования;
- концентрацию полномочий при решении каждой управленческой задачи за счет рационального распределения компетенции на каждом уровне стратегического управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;
- соответствие контроля исполнения мероприятий стратегического плана объему компетенции в области ответственности и прав принятия решений по каждой управленческой задаче.

Правоохранительные органы хотя и различаются между собой, но имеют немало общего, тождественного и типичного, характеризуются однородностью осуществляемых управленческих функций, образуют организационную структуру государственного стратегического управления правоохранительной сферой и имеют статус звена государственной управляющей системы. В качестве звеньев организационной структуры стратегического управления правоохранительной сферой выступают: Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и другие центральные органы федеральной исполнительной власти, сформированные в соответствии с выполнением ими общей правоохранительной функции, президенты, главы субъектов Федерации, правительства субъектов Федерации, полномочные представители Президента Российской Федерации в округах, министерства и другие органы исполнительной власти субъектов Федерации, исполнительные органы местного самоуправления. Выделение звеньев организационной структуры стратегического управления правоохранительной сферой предполагает выработку для каждого из них типовых наборов правовых статусов, внутренних структур, взаимосвязей в системе стратегического управления, и, стало быть, собственных методов стратегического анализа и оценки, их рациональность и эффективность.

В правоохранительной сфере законодательные и правоприменительные субъекты выступают по отношению к управляемому объекту во взаимосвязи и взаимодействии, объединенные в специализированную систему стратегического управления.

Несмотря на множественность и разнообразие подсистем правоохранительных органов между ними много общего, определяющего место и роль в стратегическом управлении правоохранительными процессами. В частности, в состав подсистем входят субъекты стратегического управления, объединенные основным признаком, которым выступает правоохранительная сфера. Далее между правоохранительными субъек-

ектами устанавливаются структурно-функциональные связи субординации. При этом каждая подсистема внутренне организована, обособлена от других подсистем и имеет свой высший орган стратегического управления. Кроме того, субъекты в организационной системе стратегического управления правоохранительной сферой обладают устойчивостью и выступают в общей государственной системе стратегического управления общества в качестве относительно самостоятельного специфического единого целого.

Из этого следует, что субъектам системы стратегического управления правоохранительной сферой свойственны особые, только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами и другими подсистемами государственного стратегического управления.

Подытоживая сказанное, необходимо подчеркнуть, что основной целью организационной структуры стратегического управления правоохранительной сферой является трансформация законодательной и правоприменительной подсистем в рациональную, динамичную и эффективно функционирующую систему.

### **2.5.2. Функциональное назначение органов стратегического управления**

Стратегическое управление правоохранительной сферой является важнейшей стороной реализации функций государства или, другими словами, основных направлений его деятельности по решению главных задач.

Вся функциональная деятельность современного государства направлена на достижение генеральных, стратегических целей: блага человека, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности личности.

Государство выступает как верховный защитник законных интересов личности. Таким образом, одной из его основных общесоциальных функций является защита прав и свобод граждан, обеспечение безопасности личности, общества, государства от преступных посягательств.

Обеспечение прав человека и гражданина – главный критерий демократического правового государства. Права человека составляют основу политики в отношениях с другими государствами и со всем мировым сообществом.

При рассмотрении *функционального назначения* государственных органов стратегического управления следует различать понятия «функции государства», «функции государственного управления» и «управленческие функции государственных органов». Одной из функций государства является функция обеспечения безопасности. С этой функцией

тесно связана функция государства по стратегическому управлению правоохранительной сферой, которая, в свою очередь, реализуется через функции стратегического управления системы правотворческих, правоохранительных и судебных органов.

Общее в функции государства по стратегическому управлению правоохранительной сферой и функциях стратегического управления системы правоохранительных субъектов заключается, во-первых, в том, что и те и другие функции являются управляющими воздействиями государства, во-вторых, имеют одно назначение (оказывать влияние на сохранение и развитие социальной системы, обеспечивать предназначение государства).

Различать их следует по некоторым признакам, а именно:

- по субъекту воздействия: оно осуществляется всей организационной структурой стратегического управления государства или ее частью, а стратегическое управление правоохранительного субъекта – непосредственно им самим;

- по объему влияния: функции стратегического управления государства оказывают воздействие не только на правоохранительную сферу, но и на более широкие системы, области социальных отношений, часто – на все общество; функции стратегического управления правоохранительных субъектов – лишь на отдельные компоненты, звенья, процессы правоохранительной сферы;

- по средствам реализации: функции стратегического управления государства обеспечиваются всей его силой, функции стратегического управления правоохранительных субъектов – лишь полномочиями и ресурсами каждого отдельного правоохранительного субъекта;

- по характеру: функции стратегического управления государства отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой им правоохранительной сферы; функции стратегического управления правоохранительных субъектов установлены в пределах их правового статуса и являются в этом смысле юридической констатацией управляющих воздействий каждого конкретного правоохранительного субъекта.

В результате *функции стратегического управления* правоохранительных субъектов можно определить как юридически выраженные их управляющие воздействия, которые они вправе и обязаны осуществлять в отношении определенных управляемых объектов или иных управляющих социальных субъектов. Объем этих функций определяет меру участия правоохранительного субъекта в осуществлении целостной функции стратегического управления государства.

Функции стратегического управления государства и правоохранительных органов в зависимости от их направленности и места воздействия подразделяются на внешние и внутренние. Они связаны с реализацией внутри системы стратегического управления правоохранительной

сферой и направлены придавать динамичность и законность каждому правоохранительному субъекту.

*Внешние функции* стратегического управления обуславливают непосредственный процесс воздействия правоохранительных субъектов на социальные процессы и явления, к которым относятся правонарушения и преступность. В этом и заключается основной смысл и содержание стратегического управления правоохранительной сферой, а также смысл и предназначение правоохранительной системы. В зависимости от содержания, характера и объема, функции стратегического управления правоохранительной сферой подразделяются на общие и специфические.

*Общими* являются такие функции, которые отражают существенные этапы стратегического управления и присутствуют во всех компонентах системы стратегического управления правоохранительной сферы: организация, целеполагание (формулирование миссии и системы целей), стратегическое планирование, мотивация и стратегический контроль.

*Специфические функции* стратегического управления правоохранительной сферы отражают особенное содержание отдельных воздействий, обусловленное разнообразием многих взаимодействующих компонентов. Они реализуются разными правоохранительными субъектами и детерминированы управляемыми объектами. Например, оперативно-разыскная функция или функция надзора за исполнением законодательства и т. д.

Функции стратегического управления в правоохранительной сфере, реализуемые государством и конкретными правоохранительными субъектами (внешние и внутренние, общие и специфические) в совокупности и взаимодействии образуют сложную многоуровневую *функциональную структуру стратегического управления правоохранительной сферой*. Ее «каркасом» выступают функции стратегического управления в правоохранительной сфере, осуществляемые государством (или государственным аппаратом, например, Совбезом России). Вокруг этих функций и ради них формируются функции стратегического управления правоохранительных субъектов. В итоге каждая функция субъекта высшего уровня (государства) реализуется посредством целого комплекса функций субъектов второго уровня (правоохранительных субъектов).

На характер и конфигурацию функциональной структуры стратегического управления правоохранительной сферой влияют различные факторы. Например, свойства самого государства, его демократизм, социальная направленность, правовое оформление и т. п. В силу их многообразия существуют реальные проблемы и трудности в поддержании эффективности функциональной системы стратегического управления правоохранительной сферой с одной стороны, гибкости и адаптивности к изменяющимся стратегическим целям – с другой. Трудно обеспечить ее эффективность, потому необходимо, чтобы правоохранительная функция государства получала надлежащую реализацию посредством

функций стратегического управления каждого правоохранительного субъекта, т. е. имела четкое и быстрое вертикальное прохождение управляющих воздействий. Отсюда вытекает вывод о необходимости укрепления вертикали исполнительной власти, правового регулирования общественных отношений, установления и укрепления законности в деятельности правоохранительных субъектов, профессиональной подготовки управленческих кадров и других моментов.

В этих условиях значение в работе над функциональной структурой стратегического управления правоохранительной сферой имеет *системно-функциональный подход*. Соблюдение его принципов и правил позволяет упорядочить научно-познавательный, нормативный и практический процессы объективизации функций стратегического управления в изучаемой сфере. Методика системно-функционального подхода позволяет обосновать типовые модели функций стратегического управления для различных ее организационных звеньев. Какими бы специфичными ни были управляемые объекты и их отраслевые или территориальные подсистемы, можно выбрать определенный набор потребностей в управляющих воздействиях, которым должен соответствовать и набор функций стратегического управления. Следует больше внимания уделять разработке и практическому освоению *типовых (генеральных) схем стратегического управления* правоохранительной сферой. Правильно подобранная комбинация управленческих функций правоохранительных субъектов, соотносящаяся со стратегическими целями и управленческими потребностями управляемых объектов, будет способствовать более эффективному управлению правоохранительной сферой.

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Миссия определяет сущность деятельности правоохранительных структур, их базовые цели и принципы, помогает объединить усилия в одном направлении, содержит основные ориентиры, способствующие распределению ответственности и ресурсов, является основой содержания для разработки правоохранительных стратегий, служит базой для дерева целей и его корректировки. Формулирование миссии и системы целей – основополагающая составная часть стратегического управления правоохранительной сферой.

Цели правоохранительной системы и каждой структуры, разработанные на основе миссии, определяют критерии развития системы и входящих в нее подсистем и являются основанием для оценки осуществляемого развития. Цели являются ориентиром при принятии стратегических решений и повышении эффективности правоохранительной деятельности.

Цели обладают следующими характеристиками: приемлемость; измеримость (неизмеримость свидетельствует о неверно сформулированной или ложной цели); временные показатели (обозначение момента

достижения; его отсутствие свидетельствует о несуществующей цели); реальность (при нереальной цели снижается мотивационная составляющая персонала системы); взаимная поддержка целей, их взаимодополнение. Недопустимы противоречие и конфликт целей.

Обеспечение социальной безопасности личности, общества, государства от правонарушений и преступности всегда имеет четкую направленность, определяемую целью или системой целей.

Среда управления выступает первым и важнейшим объектом стратегического анализа, так как от его результатов зависит объективность выбора стратегии. Она подразделяется на внутреннюю (органы и подразделения) и внешнюю среду (правонарушения и преступность, процессы и явления, связанные с ними), а последняя – на макро, микро и мезосреду (отраслевая, региональная).

Инструментами изучения среды управления правоохранительной сферой являются различные аналитические методы: детерминизм факторов, статистические и динамические, прямого и обратного анализа, одноступенчатый и многоступенчатый, исторический и перспективный. Частично эти методы составляют содержание STEP и SWOT-анализа.

Прогнозирование как метод используется в процессе стратегического планирования, основа которого состоит в объективной связи прошлого, настоящего и будущего. Знания о состоянии общества, его социальной безопасности в будущем называется предвидением, которое выступает в обыденной, интуитивной и научной форме. В зависимости от сфер жизнедеятельности человека, различают социальное, экономическое, политическое, военное и прочие виды предвидения.

Планирование в стратегическом управлении правоохранительной сферой – это нечто большее, чем составление и реализация плановых мероприятий. Это не только мыслительный, но и социальный процесс, выступающий в качестве одной из важнейших закономерностей функционирования и развития общества. Он является одним из условий стабильности воспроизводства и упрочения социальных связей, поддержания устойчивости и жизнеспособности социального организма. Это – процесс управления изменениями в обеспечении социальной безопасности и борьбе с правонарушениями и преступностью. Стратегическое планирование определяет не только перспективы развития правоохранительной сферы, но и возможности преодоления негативных тенденций и процессов, влияющих на будущее состояние социальной безопасности общества как в целом по стране, так и отдельных ее регионах.

Стратегическое планирование и долгосрочное планирование – не идентичные понятия, хотя долгосрочные планы как правило имеют долгосрочную перспективу.



Целевое программирование в стратегическом планировании представляет собой достаточно широкую деятельность правоохранительных субъектов и связано с оптимизацией способов достижения и стратегических, и тактических, и оперативных целей. Это способ постановки управленческих задач (исходя из стратегических целей развития правоохранительной системы) по обеспечению социальной безопасности и борьбы с правонарушениями и преступностью и актуальных проблем функционирования, а также выбора наиболее эффективного варианта их решения, в том числе и целевого распределения всех видов ресурсов.

В стратегическом контроле важной чертой является его социальная сущность, так как он выполняет не только операциональную функцию по сопоставлению идеальных и реальных целей и достигнутых на определенных этапах реализации правоохранительной стратегии тех или иных состояний системы социальной безопасности личности, общества, государства от преступных посягательств. С помощью стратегического контроля можно оценить правоохранительную систему с позиции нравственности и ее социальную ответственность перед обществом.

Стратегический контроль и оценка достижения целей по обеспечению социальной безопасности от правонарушений и преступных посягательств являются завершающим этапом цикла стратегического управления правоохранительной сферой. Специфика правоохранительных субъектов как формы социальной деятельности заключается в том, что в них зачастую господствуют субъективные корпоративные интересы и узковедомственные представления об общественных потребностях и путях их достижения. Социально ответственная законодательная и правоохранительная практика по обеспечению социальной безопасности становится выгодной только тогда, когда в обществе создана такая среда, в которой его субъекты озабочены своими отношениями с обществом и стремятся занять социально ответственную позицию, зафиксированную в миссии и системе целей. Именно в этом заключается задача стратегического контроля, осуществляемого обществом и государством.

Стратегический контроль должен обладать следующими характеристиками: своевременностью, ориентацией на результаты, простотой, экономичностью, соответствием миссии.

При интегральной оценке деятельности правоохранительного субъекта необходимо использовать показатели как результативности, так и эффективности.

Современные тенденции развития стратегического контроля реализации правоохранительных стратегий должны быть сведены к перераспределению функций контроля, совершенствованию их информационного обеспечения, а также изменению содержания контроля.

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

1. Сформулируйте миссию правоохранительного субъекта любого уровня.
2. Как соотносятся система целей правоохранительного субъекта и его миссия, в чем их различие?
3. В чем отличие стратегических целей от тактических? Приведите примеры этих видов целей.
4. Попробуйте осуществить стратегический анализ внешней среды вашего региона.
5. Какие источники и виды информации об окружающей среде стратегического управления правоохранительной сферой считаются наиболее существенными для достижения эффективной правоохранительной деятельности на долгосрочную перспективу?
6. Из каких основных элементов состоит цикл стратегического планирования развития правоохранительной системы?
7. Почему стратегическое планирование развития правоохранительной системы – непрерывный процесс?
8. Приведите примеры стратегических планов и целевых программ. Какой характер они несут: стратегический или тактический?
9. Приведите примеры ситуации, в которой выбранная правоохранительная стратегия изменяет культуру правоохранительного субъекта, организационную структуру, персонал организации.
10. В чем заключается основное отличие стратегического контроля от тактического в правоохранительной системе?
11. В каких формах и в соответствии с какими процедурами осуществляется стратегический контроль в ГУ (У) МВД по субъектам Российской Федерации? Как можно улучшить его?
12. Каковы различия показателей результативности и эффективности деятельности правоохранительных субъектов? Приведите примеры конкретных показателей эффективности и результативности (минимум четыре), которые используются в правоохранительной практике.
13. Какие методы контроля в деятельности правоохранительного субъекта вы знаете? Приведите примеры каждого из них.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Основная литература Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации.

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. 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).

О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-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 (утв. 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. Ч. 2. № 53.

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. 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. 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 2005 г. № 725 (в ред. 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. 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 Российской Федерации 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 Правительства РФ от 25 августа 2012 г. № 851 (в ред. 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.

### **Монографии, учебники, учебные пособия**

*Агеева И.Н., Голубенкова Е.А.* Проведение стратегического анализа предприятия. Одесса: Одесская национальная академия пищевых технологий, 2009.

*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.

*Анисимов О.С.* Стратегическое управление в схемах. М.: Центр АКМЭ. 2011.

*Акмаева Р.И.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Астрахань: издательский дом «Астраханский университет», 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.

*Арутюнова Д.В.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Таганрог: Изд-во ТТИ ЮФУ, 2010.

*Бгашев М.В.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 2012.

*Богуславская С.Б.* Системное стратегическое управление компанией: подходы и этапы постановки. СПб.: Изд-во Политехн. ун-та, 2011.

*Бутко Г.П., Бессонов А.Б.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Екатеринбург, 2012.

*Верховская О.Р., Савичев О.П.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2009.

*Ветрова Е.Н.* Стратегический и инновационный менеджмент: практикум. СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010.

*Ветрова Е.Н., Погодина В.В.* Стратегическое планирование инновационного развития: практикум. СПб.: Изд-во СПб ГУЭФ, 2012.

*Грант Р.* Современный стратегический анализ. СПб.: Питер, 2009.

*Корчагин А.П., Соловьёв В.В.* Стратегическое планирование: учеб. пособ. М.: МИИТ, 2011.

*Кузнецова О.П., Гадалин С.И.* Стратегическое управление: конспект лекций. Омск: Изд-во ОмГТУ, 2008.

*Петухов О.Н.* Стратегическое планирование: учеб. пособ. 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: учеб.-практ. пособ. М.: МГУТУ, 2009.

### **Дополнительная литература**

*Абрамова Н.Т.* Целостность и управление. М., 1974.

*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.

*Алмаева Р.И.* Стратегический менеджмент: учеб. пособ. Астрахань, 2009.

Актуальные проблемы социологии управления // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 98.

*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., 2009.

*Архипов В.* Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. № 5.

*Баранчев В.* Стратегический анализ: технология, инструменты, организация // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 5.

*Бойков А.Д.* Проблемы государственно-правовой борьбы с преступностью // Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А.И. Долговой. М., 1997.

*Глазунова Н.И.* Государственное и муниципальное (административное управление): учебник. М., 2007.

*Греф Г.* 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.

*Зубков А.И.* Сегодня – один закон, завтра – другой, и это правильно // Российские вести. 2000. 6 дек.

*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 МВД России, 1996.

*Колесников В.И.* Преступность в России и стратегия борьбы с ней // Преступность: стратегия борьбы. М., 1997.

*Лапин Н.И.* Общая социология. М., 2006.

*Ларионов И.К.* Стратегия социального управления: учебник. М., 2007.

Международная конференция «Москва – Россия на рубеже тысячелетий»: доклады на пленарном заседании. М., 1999.

*Миндагулов А.Х.* Организация профилактики правонарушений штатными подразделениями органов внутренних дел. М., 1980.

Наркомания в России: угроза нации // Рос. газ. 1998. 3 марта.

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.

*Перьяр М.* Стратегическое управление внешним информационным потоком // Проблемы теории и практики управления. 1994. № 6.



- Политология: учебник / под ред. М. А. Василика. М., 2005.
- Правительство решило заглянуть в будущее // Сегодня. 1999. 7 дек.
- Преступность: стратегия борьбы / под ред. проф. А. И. Долговой. М., 1997.
- Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., 1973.
- 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.
- 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.
- Современное управление: энциклопедический справочник Американской ассоциации управления. В 2-х т. М., 1997. Т. 1.
- Социальный менеджмент / под ред. Д. В. Валового. М., 2000.
- Строев Е.* Россия и страны СНГ в преддверии XXI века // Проблемы теории и практики управления. 1998. № 5.
- Теория управления органами внутренних дел: альбом схем / под ред. доцента Н. Н. Иванова. М.: Академия МВД России, 1996.
- Тернова С.* Органы внутренних дел в 2005 году. Кадровая ситуация // Профессионал (МВД России). 1999. № 4.
- Технология Хаббарда для Урала // Правда. 1997. № 3.
- Тихонов А. В.* Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000.
- Тукумцев Б. Г.* Предмет и статус социологии управления: тезисы докладов на II-м Всероссийском социологическом конгрессе. В 2-х т. М., 2003. Т. 2.
- 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.
- Философский энциклопедический словарь. М., 1983.
- Черников В. В.* Судоустройство и правоохранительные органы Российской Федерации: учебник. М., 2006.
- Шелякин Н. Д.* Проблемы эффективного руководства органом внутренних дел. М.: 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 органах внутренних дел: 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.

*Щепаньский Я.* Элементарные понятия социологии. Раздел «Социальная организация». Новосибирск, 1967.

*Штомка П.* Социология социальных изменений / пер. с англ., под ред. В.А. Ядова. М., 1996.

## 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, предписанными четкими правилами и 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 правоохранительной.

**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** – представляет собой режим точного и неуклонного исполнения и соблюдения правовых норм всеми участниками общественных отношений – гражданами, должностными лицами, государ-

ственными органами, хозяйственными и иными организациями, а также пресечение любого беззакония и наказание виновных.

**Замещение целей** – ситуация, когда правоохранительные структуры не способны достичь поставленных целей, которые могут быть достигнуты. При этом цели замещаются иными целями, 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, в 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 (знания 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 мы придаем 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 этой 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, общества, 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, когда 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 «вход» – вызовы, угрозы, проблемы, возможности, требования, ресурсы и пр.

**Оценка результативности** – способ установления результата реализуемого плана (программы), предполагающий сопоставление их 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» с 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** – географические области, которые поставляют сырье в центр и эксплуатируются им.

**Перспективный анализ** – анализ, предполагающий проекцию возможных результатов тех или иных альтернативных решений и действий (прогностический анализ) либо выработку конкретных рекомендаций в отношении принимаемого решения.

**Портфельная стратегия** – это 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.

**Пrestиж** – (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 (нередко системы программ), в основу которых положены цели и задачи, преследуемые в процессе управления.

**Проектирование системы управления** – разработка систем управления применительно к конкретной системе (организации), структуре.

**Прямые организационные структуры социального управления** – разновидность структур социального управления. Данный тип характеризуется 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 др. 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 особой 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 (например, энергией социальных единиц) 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 нею 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, изучающая структуры общества и его элементы, их социальное взаимодействие и организации. Включает общую социологию, отраслевые и специальные социологические теории, конкретные социологические исследования.

**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, разработанную 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 (экономические, социальные, политические, правовые) факторов. 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 заклю-



чается 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, позволяющий 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, много качественная подсистема политико-управленческой сферы государства; является относительно самостоятельной системой социального управления, включает законодательную и правоприменительную подсистемы, обеспечивающие социальную безопасность личности, общества, государства от правонарушений и преступности в материальной и духовной сферах жизнедеятельности.

**Установление оцениваемости** – метод, призванный определять, в какой мере к тому или иному объекту (внешняя или внутренняя среда) в принципе может быть применена процедура оценивания.

**Устранение «красных флажков»** – разновидность стратегии компромисса, предполагающая устранение из проекта решения тех моментов, которые являются раздражителями для оппонентов.

**Факторы изменения структуры организации** – бывают как внешние (уровень стабильности внешних условий, политическая, экономическая, социальная, правовая системы страны, социокультурная среда), так 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. Свой-

ство 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 по управлению: управление (департамент), комитет, отдел, служба, бюро.

**Футурологи** – ученые, специализирующиеся на изучении будущего, которые стремятся понять, прогнозировать и планировать будущее общество.

**Харизма** – исключительная одаренность, наделенность лица особыми качествами.

**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

|   |           |
|---|-----------|
| Введение. . . . .   | 3         |
| <b>Глава 1. Предметное содержание стратегического управления в правоохранительной сфере. . . . .</b>                  | <b>11</b> |
| 1.1. Стратегическое управление как научное направление и предметная деятельность . . . . .                            | 11        |
| 1.2. Предмет и задачи курса «Стратегическое управление в правоохранительной сфере». . . . .                           | 21        |
| 1.3. Частнонаучная концепция стратегического управления в правоохранительной сфере. . . . .                           | 27        |
| 1.4. Основные научные школы и концепции стратегического управления. . . . .   | 39        |
| 1.5. Особенности реализации стратегического управления в правоохранительной сфере. . . . .                            | 47        |
| 1.6. Оценка угроз национальной безопасности в системе стратегического управления в правоохранительной сфере . . . . . | 53        |
| 1.7. Понятие стратегии в правоохранительной сфере.  |           |
| Виды стратегий . . . . .  | 60        |
| <b>Глава 2. Процесс стратегического управления в правоохранительной сфере . . . . .</b>                               | <b>83</b> |
| 2.1. Методологические подходы к стратегическому управлению в правоохранительной сфере. . . . .                        | 83        |
| 2.2. Системная характеристика стратегического управления в правоохранительной сфере. . . . .                          | 84        |
| 2.3. Основные условия стратегического управления в правоохранительной сфере. . . . .                                  | 89        |
| 2.4. Стадии стратегического управления в правоохранительной сфере . . . . .   | 121       |
| 2.4.1. Планирование и программирование в системе стратегического управления в правоохранительной сфере . . . . .      | 168       |
| 2.4.2. Реализация стратегии управления в правоохранительной сфере . . . . .   | 181       |
| 2.4.3. Стратегический контроль . . . . .  | 186       |
| 2.5. Структурно-функциональная характеристика стратегического управления. . . . .                                     | 190       |
| 2.5.1. Организационная структура стратегического управления . . . . .   | 190       |
| 2.5.2. Функциональное назначение органов стратегического управления . . . . .   | 204       |
| Список литературы . . . . .   | 211       |
| Словарь специальных терминов (глоссарий) . . . . .  | 219       |

Учебное издание

**Андреев** Николай Андреевич  
**Коробов** Виктор Борисович

**Стратегическое управление в правоохранительной сфере**

*Учебник*

Часть 1

Редактор *А. А. Королькова*  
Корректор *А. Р. Аймалетдинова*  
Компьютерная верстка *Е. А. Корелкиной*  
*Оформление Е. А. Корелкиной*

Подписано в печать 2.04.2015. Формат 60 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>

Усл. печ. л. 13,95. Уч-изд. л. 14,88. Тираж 80 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано в группе оперативной полиграфии РИО  
Академии управления МВД России, Москва