

Академия управления МВД России

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ
РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Москва • 2021

УДК 351.74
ББК 65.050.2
Г 72

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *А. А. Исаев*, начальник кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Уфимского юридического института МВД России, кандидат философских наук, доцент; *Р. А. Кобылкин*, доцент кафедры философии Волгоградской академии МВД России, кандидат философских наук, доцент.

Г 72

Государственные программы как инструмент реализации стратегического управления в деятельности органов внутренних дел : учебное пособие / [Б. Е. Власов и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2021. – 92 с.

ISBN 978-5-907187-88-7

В учебном пособии раскрыта сущность и содержательные аспекты реализации органами внутренних дел государственных программ в стратегическом управлении. Пособие предназначено для слушателей Академии управления МВД России, а также может быть использовано научными и практическими работниками в организации процесса управления в сфере правоохранительной деятельности.

УДК 351.74
ББК 65.050.2

ISBN 978-5-907187-88-7

© Академия управления МВД России, 2021

Авторский коллектив:

Борис Евгеньевич Власов, кандидат юридических наук,
доцент;

Светлана Сергеевна Анисина, кандидат философских наук,
доцент;

Александр Николаевич Гостев, доктор социологических наук,
профессор;

Юрий Владимирович Синчук, доктор политических наук,
профессор;

Анастасия Владимировна Лиховцева.

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Исторические, теоретические и методологические основы стратегического управления в отечественной традиции.....	8
Глава 2. Сущность и содержание государственных программ Российской Федерации, их роль в стратегическом управлении деятельностью ОВД	29
Глава 3. Методические рекомендации по реализации государственных программ правоохранительной направленности	59
Заключение	87
Рекомендуемая литература	90

Введение

Государственные программы представляют собой один из важнейших видов документов стратегического управления на федеральном и региональном уровне государственной власти, а также мощный рычаг влияния на деятельность различных социальных институтов во всех сферах жизни современной России. В правоохранительной сфере значимость государственных программ обусловлена необходимостью совершенствования организации деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД) в многофакторной и динамичной социально-экономической обстановке, появлением новых вызовов и угроз общественной безопасности, требующих решения целого комплекса оперативных и стратегических задач. В настоящее время стратегическое планирование работы МВД России по борьбе с преступностью и обеспечению общественной безопасности осуществляется именно на основе государственных и иных программ.

Разработка, группировка и контроль достижения целевых показателей деятельности МВД России осуществляется с позиций выстраивания единой системы государственных программ, на основе заложенных в них принципов бюджетирования, ориентации на конечный результат, обеспечивающих непосредственную связь ресурсов, выделяемых на достижение конкретных целей, с запланированными в соответствии со стратегией и приоритетами государственной политики результатами их использования.

В настоящее время МВД России участвует в реализации 46 государственных программ Российской Федерации (см. приведенный Перечень государственных программ Российской Федерации). При этом, конечно, особую важность для деятельности Министерства имеют государственные программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (настоящий документ принят на период 2013–2024 гг.) и «Обеспечение защиты личности, общества и государства» (2021–2027 гг.). Данные программы постоянно уточняются и продлеваются.

Опыт применения программно-целевого метода в деятельности центрального аппарата МВД России и территориальных ОВД показывает, что эффективное программирование комплекса управленческих решений и гарантированное достижение приоритетных, в том числе стратегических, целей системного обеспечения общественной безопасности возможны только на основе научного подхода, системно-комплексного и структурно-функционального методов, с учетом

специфики имеющихся проблем в организации оперативно-служебной деятельности ОВД.

Очевидно, что для эффективной организации правоохранительной деятельности необходимы такие алгоритмы организационно-правового обеспечения, которые учитывали бы ее специфику, а это влечет за собой необходимость участия ОВД в разработке и реализации всех государственных программ как на федеральном, так и региональном и местном уровнях управления. Следует отметить, что нормативная основа такого участия в последние годы существенно усовершенствована. В деятельности органов государственной власти на правоохранительном направлении приобрела весьма зримые очертания система нормативно-правового обеспечения мер межведомственного взаимодействия при разработке целевых программ, получили законодательное закрепление важнейшие дефиниции программно-целевого подхода в части методологии стратегического управления, организации проектной деятельности.

Это подтверждается и результатами социологических исследований, связанных с организацией деятельности территориальных ОВД и их структурных подразделений различного уровня. В частности, можно видеть, что по-прежнему не потеряли актуальности конкретные научно-практические рекомендации, соответствующие современному состоянию дел и потребностям в организации программно-целевого управления различными субъектами правоохранительной деятельности.

В то же время определенное негативное влияние на процесс комплексного программирования правоохранительных мер с использованием государственных программ часто оказывает бюрократизация межведомственного взаимодействия, затрудняющая организацию программно-целевого планирования и порождающая необоснованное количество принимаемых программ, их дробление на множество подпрограмм и рассогласование их по целям, источникам и объемам ресурсного обеспечения, по срокам реализации и т. д. По-прежнему не зафиксирована нормативно и четко содержательная сторона участия органов государственной власти и местного самоуправления в разработке и реализации программ различного уровня.

Эффективность программно-целевого управления в деятельности ОВД доказывается и отечественным, и зарубежным опытом, а целевые программы (государственные и межгосударственные, ведомственные, региональные, муниципальные) должны рассматриваться в качестве одного из наиболее действенных средств повышения результативности функционирования системы правоохрани-

нительных органов, а также иных государственных и негосударственных структур, призванных обеспечивать повышение уровня общественной безопасности в государстве, строгое соблюдение правового режима и стратегическую стабильность социально-экономического развития страны.

Государственные и иные целевые программы в сочетании с другими формами управленческих решений стратегического характера позволяют ОВД заблаговременно разрабатывать комплексные меры реагирования на появление новых вызовов и угроз, на динамично меняющуюся криминальную и социально-экономическую ситуацию в стране.

Целью данного учебного пособия является обобщение теоретических положений, научно-практических разработок и опыта применения в правоохранительной деятельности форм и методов программно-целевого подхода в сфере стратегического управления с использованием государственных программ, в том числе правоохранительной направленности.

В контексте проблем стратегического управления в пособии на теоретическом, методологическом и методическом уровнях рассмотрены сущность, содержание, правовое обеспечение и основные организационные формы реализации государственных программ в деятельности ОВД, а также проанализированы особенности формирования и реализации целевых программ правоохранительной направленности в Российской Федерации.

Глава 1. Исторические, теоретические и методологические основы стратегического управления в отечественной традиции

Организация государственного управления на стратегическом уровне представляет собой важнейшее условие устойчивости государственной власти, успешности государственной политики, эффективности всех предпринимаемых государством мер. Государство, как высшая форма исторической и политической самоорганизации народа, оказывает свое системное воздействие на все социальные институты, на все стороны общественной жизни. Без реализации определенного стратегического видения и в прошлые века, и, тем более, в современном динамичном мире государство не имеет не только перспектив отстаивания своих национальных политических, экономических и иных интересов, но и перспектив сохранения своей независимости.

В настоящее время правовым основанием разработки и реализации государственных и муниципальных программ является Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

Комплексному решению стратегических задач в современной России начиная с 1990 г. служат федеральные целевые программы (ФЦП), которые основываются на теоретических и методологических подходах, представленных в отечественной традиции управленческой науки, реализованных в свое время в пятилетних программах развития страны советского периода. Позже они стали именоваться «приоритетными национальными проектами» (2005 г.), «государственными программами» (2010 г.). Все эти документы были и остаются документами государственного стратегического планирования. Разрабатываются также и документы, прямо имеющие в своем наименовании понятие «стратегия»: обзор официальных сайтов органов государственного управления обнаруживает на федеральном уровне 37 таких документов, а с учетом структур регионального уровня – 45.

Экспертный опрос 216 специалистов научно-технической сферы показывает, что формирование современных государственных программ основывается на значительных отечественных ретроспективных теоретических знаниях и передовом практическом опыте (см. рис. 1). Более 83 % опрошенных считают, что российская управленческая наука имеет приоритет в научных знаниях и компетенциях, касающихся разработки документов стратегического планирования.

В связи с этим представляется оправданным и целесообразным обратиться к истории отечественного государственного управления, к анализу исторических, духовно-нравственных, теоретико-методологических, социальных и правовых основ российской государственности. Такой анализ поможет в выстраивании и совершенствовании современной концепции стратегического управления как на федеральном, так и на региональном уровне государственной власти.



Рис. 1. Оценка экспертами приоритета российских знаний в разработке документов стратегического планирования

В настоящее время мы наблюдаем все большую геополитическую конфронтацию России с западным миром, возглавляемым Соединенными Штатами Америки. Вина за эту конфронтацию лежит целиком на коллективном Западе, который пытается навязать российской цивилизации свою систему ценностей, свои «правила игры» в международных отношениях, причем суть этих правил сводится к обеспечению национальных интересов США, а еще точнее – интересов транснациональных корпораций, представленных как традиционным финансово-промышленным капиталом, так и современными ИТ-гигантами, монополизирующими право

определять информационную повестку и идеологическую линию развития человечества.

Россия, не навязывая никому свое видение мира и свои стратегические интересы, призвана в этой ситуации стать центром консолидации тех сил, которые отстаивают право каждого народа выстраивать свою жизнь по собственным культурным традициям и на собственных мировоззренческих основаниях. Такой реальный государственный суверенитет предполагает, конечно, приоритетное развитие стратегического уровня государственного управления с опорой на собственные традиции стратегического управления. Этот собственный цивилизационный опыт должен быть концептуализирован, систематизирован, переведен на язык планирующих документов стратегического уровня и противопоставлен навязываемым извне рецептам и сценариям политической и общественной жизни.

Очевидно, что российское государственное управление в силу объективных территориальных, национальных, конфессиональных, геополитических особенностей российской цивилизации изначально имело и всегда сохраняло (по крайней мере, в лице лучших государственных деятелей) стратегический характер. Не принадлежа целиком ни к европейской, ни к азиатской цивилизации, Россия выработала свои принципы и формы государственной жизни.

Известны слова, сказанные Жозе Мануэлем Баррозу на международной конференции «Евросоюз: возможности для партнерства» 21 марта 2013 г.: «Россия – это континент, который притворяется страной, Россия – это цивилизация, которая притворяется нацией». Действительно, даже в современном своем состоянии, потеряв часть территорий и понеся грандиозные людские потери в XX в., Россия имеет самую большую территорию в мире, занимая 1/8 часть суши Земли (более 17 125 000 кв. км), в ней живет более 146 млн человек, 180 наций и народностей, разговаривающих на 150 языках и относящих себя к более чем 50 религиозным конфессиям. Управление таким сложнейшим государственным организмом не может осуществляться без развитого стратегического мышления и перспективного планирования.

Результаты анализа духовного и интеллектуального потенциала Древней Руси, Московского царства и Российской империи совершенно опровергают пущенное в оборот западными теоретиками мнение о том, что отечественная наука об управлении обществом в своем развитии все время шла в кильватере западной цивилизации, а российская государственная политика на протяжении всей своей истории была ретроградной или в лучшем случае догоняющей. Православная духовная традиция предопределила развитие русской фило-

софской антропологии, которая, безусловно, занимает важное место в теоретических основах стратегического управления, если иметь в виду общественную ответственность управленческих кадров, занимающихся разработкой стратегических программ. Именно в мировоззренческой системе восточно-христианской и русской культуры центральное место занимает представление о «социальной правде» как общественном идеале, идея соборного единства людей, в которой обретается гармония между коллективными и личными интересами, которая обеспечивает духовную перспективу развитию общественной системы не просто в интересах повышения уровня благосостояния населения, но и для достижения действительной полноты раскрытия подлинно человеческих качеств.

Доминантой русской духовности традиционно был идеал святости, предполагающий нравственную чистоту и нестяжательство. Для русской культуры всегда был характерен «приоритет духовного над материальным», названный в числе традиционных российских духовно-нравственных ценностей в ст. 91 принятой недавно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400). Человек в рамках этой мировоззренческой парадигмы, конечно, не лишен определенных слабостей и пороков, однако всегда имеет определяющей основой жизни духовные ориентиры, а потому способен к постановке и достижению отдаленных общезначимых целей, к активному участию в решении стратегических задач государственного строительства. При этом русское освоение территорий никогда не сопровождалось геноцидом местного населения, его насильственной ассимиляцией, что мы видим на каждом шагу колонизаторской деятельности западных стран. Именно на этой основе русские люди освоили огромные пространства Сибири и Дальнего Востока, закрепились в свое время на Аляске и в Калифорнии.

Среди мировоззренческих идей, послуживших основой развития русской (российской) управленческой культуры и стратегически ориентированной мысли, необходимо назвать уже упомянутую идею соборности, которая обозначает совокупный и всецельный разум церковного народа, в отличие от протестантского религиозного индивидуализма и римо-католического авторитаризма папской власти. С идеей соборности неразрывно связана и концепция общего служения, на которой основывалась теория и практика государственной власти, а также единства народа и власти. На антропологическом уровне особенности русского мировоззрения выражались, как уже было отмечено, в утверждении принципиального единства тела и души, слова и деяния. Эти мировоззренческие основы объяс-

няют формирование в рамках русской общественно-государственной жизни собственного оригинального подхода к объединению усилий в постановке и решении стратегических общественных задач.

В российской гуманитарной культуре определяющим является этический контекст, который обеспечивает мотивированное восприятие правовых норм, создавая специфический тип цивилизации, в которой понятие справедливости стоит выше закона. Неслучайно именно тема правды (как личной праведности и как социальной справедливости) на протяжении всей истории Российского государства была одной из основных тем литературы, принципом деятельности власти. На нем основывалась организация российской власти, труда, семьи и других социальных институтов.

Начало выработке государственной идеологии русского государства было положено объединением земель под властью великого князя Владимира и крещением Руси. В этот период уже складывается понятие о единстве русской земли, но еще отсутствует понятие о национальном единстве русского народа. Русский народ приходит к ясному осознанию своей исторической субъектности позже, когда после краткого периода централизованного Киевского государства наступила эпоха раздробленности и внешнего порабощения. Татаро-монгольское иго стало, с одной стороны, катастрофическим крушением быстро растущей высокой культуры домонгольской Руси, но с другой стороны – тем внешним прессом, под которым русский народ впервые возник как сознающий себя исторический субъект. Вошла в эпоху татаро-монгольского ига пестрая масса племен, имеющих сознание принадлежности к определенному городу и определенной местности, а вышел из этого состояния народ, имеющий геополитическое значение и уже вскоре объединивший под единой государственной властью огромные территории.

Иван III Васильевич (Иван Великий, 1440–1505 гг.) – государь всея Руси, великий князь Московский в период 1462–1505 гг., заслуженно получил прозвище «собиратель земли русской», когда в результате грамотно выстроенной государственной стратегии и талантливой политики сумел объединить вокруг Москвы разобщенные земли и превратить ее в центр мощного единого государства. Знаковую роль сыграл и факт утверждения герба России – двуглавого орла, на что повлияла женитьба государя на византийской принцессе Софье Палеолог. Двуглавый орел как герб Московского государства впервые появился на печати Ивана III. Результатом объединения гербов двух стран стало знаковое соединение геральдических символов – на одной половине герба изображался орел, на другой – всадник, попирающий дракона. Именно в период прав-

ления Ивана III страна окончательно была освобождена от ордынской зависимости. Иваном III принят знаменитый Судебник – свод законов государства и проведен ряд важных реформ, которые заложили основы поместной системы землевладения. При Иване Великом была проведена масштабная перестройка Московского Кремля, который с этого времени становится главным общественно-политическим, а затем и историко-художественным комплексом в современном его понимании. Тогда же был возведен Успенский собор, который стал не только главным кафедральным собором Русского государства, но и идеологической духовной доминантой.

Нук Ивана Великого царь Иван IV Васильевич Грозный (1530–1584 гг.) при всей противоречивости своей личности был для своего времени талантливейшим управленцем-стратегом. В годы его царствования проводились стратегические реформы в судебной системе, военной службе, государственном управлении, по итогам которых государство увеличило свою территорию почти в два раза (с 2,8 до 5,4 млн кв. км). Эти преобразования, конечно, не имели современного документационного оформления, однако по своему смыслу вполне могут быть названы стратегическими программами. Были завоеваны Астраханское и Казанское ханства, присоединены Западная Сибирь, Башкирия, Области войска Донского. Россия стала в XVI в. по площади больше, чем вся нероссийская Европа. Безусловно, без стратегического планирования по самым разным направлениям: подготовка армии, мобилизация людских и материальных ресурсов, производство вооружения, организация работы во внешнеполитической сфере и т. д. – достичь таких результатов Россия не смогла бы. Деяния Ивана Грозного в разработке стратегического планирования предвосхитили многие современные отечественные и западные теории управления. В своей политической практике он, по сути, разработал и реализовал «теорию равных возможностей» (по сути, стратегическую программу укрепления власти). Ее смысл – «для высоты царской власти нет различий сословных, поэтому царским приближенным может стать каждый». Именно эта стратегия позволила сформировать войско опричников из «простолюдинов», которое обеспечило не только укрепление царской власти, но и военные победы. Значительно позже в мировой научной практике стали разрабатываться теории «социальных лифтов», «социальной справедливости» и т. п.

Наследие Ивана Грозного является неотъемлемой частью отечественной управленческой культуры (теоретической основой), его идеи в рукописной традиции существовали вплоть до XVIII в. и стали терять свою актуальность только при Петре I, который

не без влияния представителей иностранного анклава г. Москвы взял курс на внедрение в российскую жизнь западноевропейских стандартов государственной и общественной жизни. Насильственно внедрив европейские социальные формы без учета социокультурного контекста и теоретических знаний, сформированных на российской практике, Петр Великий, с одной стороны, дал мощный импульс развитию государственной и общественной жизни России, но с другой – заложил основания глубокого раскола российского общества, инициировал формирование культурной пропасти между властвующей элитой и широкими слоями населения. В этой связи он должен быть упомянут и как позитивный пример глубочайшего стратегического видения, и как негативный пример, доказывающий необходимость выстраивания государственной стратегии с опорой на собственные идейные и социокультурные традиции.

В комплекс теоретических предпосылок разработки современных государственных программ следует включить и те социальные концепции, которые были разработаны и предложены непосредственными продолжателями дела Петра в первой половине XVIII в. Например, российские ученые Д. С. Аничков (1733–1788), Я. П. Козельский (1728–1794), А. Н. Радищев (1749–1802), В. Н. Татищев (1686–1750) и другие разрабатывали пути (по сути, стратегические программы) совершенствования социально-политического устройства России на основе просветительских идеалов, идей естественного права. Разрабатывались также и проекты государственного развития на основе либерально-экономических идей. Так, например, С. Е. Десницкий (1740–1789) предложил теорию совершенствования хозяйственной деятельности России как системообразующего фактора общественного прогресса.

Теоретико-методологическими основами формирования современных государственных программ необходимо считать и научные труды российских мыслителей XIX в. Они, по сути, разработали программу разрешения проблем управления государством, которая актуальна до настоящего времени. Так, например, А. И. Галич (1783–1848) представил и эмпирически обосновал антропологические принципы устройства власти, Н. И. Надеждин (1804–1856) доказал необходимость изучения, учета и следования историческому опыту в проектировании будущего развития страны, стал основоположником позитивизма в российской теоретической мысли. Очевидно, что и при разработке современных программ невозможно обойтись как без исторического опыта, так и научного подхода в оценке реального состояния общественных проблем.

Важные принципы методологии разработки современных государственных программ представлены в трудах П. Я. Чаадаева. Его произведения, всколыхнувшие российскую образованную публику в начале XIX века, положили начало двум противоположным и во многом взаимодополняющим течениям в общественной мысли: западничеству и славянофильству. Эти направления по-разному понимали необходимые пути общественно-политического и экономического развития страны, однако и путь ускоренного внедрения в общество новых знаний и социальных технологий в соответствии с рационалистическим идеалом устройства общества (западники), и отстаивание принципов естественной эволюции самобытной культуры (славянофилы) равно необходимы для выработки взвешенного и глубокого стратегического проекта развития. Так, первоначально державшийся весьма критического взгляда на прошлое и настоящее России и провозгласивший необходимость во всем учиться у Европы П. Я. Чаадаев в своей работе «Апология сумасшедшего», написанной всего несколько лет спустя (1837 г.), призвал учитывать политические, экономические, национально-психологические и иные особенности России, обусловленные географическим фактором. Очевидно, что в ходе разработки современных государственных программ также должны учитываться и учитываются как национально-психологические и культурные особенности российской действительности, так и западные прагматичные (бюрократические) достижения в области социальных технологий.

Внимание к самобытным основаниям российской общественной и государственной жизни имеет, конечно, особое значение при разработке государственной стратегии. В этой связи общественно-политические теории, разрабатываемые славянофильским направлением, приоритетно значимы для нас в качестве теоретических предпосылок современного стратегического планирования.

Еще в начале XIX в., когда Германия, например, состояла из 300 княжеств, каждое из которых имело свою систему управления и законодательство, и стратегический горизонт планирования в которых был, таким образом, весьма незначительным, в России И. В. Киреевский (1806–1856), А. С. Хомяков (1804–1860), К. С. Аксаков (1817–1860) и другие мыслители славянофильского направления разрабатывали концепции управления огромным централизованным государством на основе самобытности национальных культурных типов, общественной соборности и православной духовности. С другой стороны, очевидно, что государственная программа развития любой социальной сферы должна предполагать предупреждение и урегулирование

возможных социальных конфликтов. И в решении этих задач естественно опереться на те концептуальные основы теории социальных конфликтов, которые были разработаны классиками западничества Г. Н. Грановским (1813–1955), В. Г. Белинским (1811–1848), А. И. Герценом (1812–1870), Н. Г. Чернышевским (1828–1889) и другими выдающимися учеными России.

В методологии разработки современных государственных программ есть необходимость использовать знания концепции управления обществом К. Д. Кавелина (1818–1885), в которой он предупреждал о недопустимости механической пересадки на чуждую культурную почву тех «общечеловеческих идеалов, которые могут быть только продуктом самодеятельного народного гения, результатом народной жизни». Этот тезис многократно подтверждается и современной социальной практикой. Разработанные в конце XX в. концепции «мондиализма» (от французского *monde* – «мир»), предполагающего тотальную глобализацию жизни человечества, «конец истории» (Фрэнсис Фукуяма), предполагающего торжество американизма по всему миру, оказались принципиально нереализуемыми.

К сожалению, в отечественной практике остаются малоизученными методологические идеи разработки стратегических документов М. А. Бакунина (1814–1876). Между тем этот российский ученый очень популярен в США, где считается, что теоретическими основами демократии этой страны являются труды этого русского исследователя, его работы там продолжают издаваться крупными тиражами. Как известно, в США система власти создавалась не сверху вниз, а снизу вверх, а потому, как это ни парадоксально, идеи русского анархиста пригодились в процессе государственного строительства. Россия имеет существенно иной исторический опыт государственности, и в нем именно местное самоуправление является недостаточно развитым социальным институтом, а потому труды М. А. Бакунина могут быть чрезвычайно полезны и на родине этого великого мыслителя. В частности, в современных государственных программах, на наш взгляд, должны учитываться идеи М. А. Бакунина об эволюционном векторе развития, предполагающем «повиновение законам природы», о том, что «свобода и воля людей ничем не должны быть ограничены, так как именно они сами «творят социальную действительность».

Безусловно, в разработке российских государственных программ центральное место должны занимать теоретические основы стратегического управления, разработанные Н. Я. Данилевским (1822–1885) в труде «Россия и Европа» (1869). Ученый, например, выявил и обосновал перспективы всеславянского союза, кото-

рый определил не как некую однородную целостность, а как сумму национальных организмов, которые развиваются на основе морфологического принципа, т. е. в плоскости собственного существования, по собственным имманентным законам. По сути, он стал автором структурно-функционального анализа социальных систем, который сегодня используется в методологии разработки государственных программ. Исследователь был убежден, что славянство для сохранения своей культуры от экспансии Запада должно избавиться от болезни подражательности и объединиться на основе начал собственного культурно-исторического типа. Недопустима, по его мнению, и какая-либо единая всемирная организация, господство какого-либо одного культурного типа, ибо это вредно и опасно для человеческого прогресса, идея глобализации встречает в его лице серьезного теоретического оппонента.

В российской науке есть и другие ученые, создавшие научные знания, которые входят в теоретическую систему разработки современных государственных программ: В. В. Разуваев, В. А. Черных, О. В. Сельская, Э. А. Поздняков, И. Л. Солоневич, Е. А. Борисова, А. В. Бодрикова, А. С. Панарин, Л. И. Мечников, В. П. Семенов-Тянь-Шанский, Н. С. Трубецкой, И. А. Ильин, Г. В. Вернадский, Г. Ф. Флоровский, Л. П. Карсавин, П. Н. Савицкий, Л. Н. Гумилев, Н. В. Устрялов, К. В. Плешаков, К. Э. Сорокин, В. С. Пирумов, В. А. Колосов, Д. В. Чистяков, Н. М. Кулеева, М. А. Савина, В. М. Прибыловский, Т. С. Демченко, В. В. Кочетов, Н. Ю. Моисеенко, В. П. Серикова и многие другие.

Стратегические программы развития страны продолжали разрабатываться и в советский период российской истории. Теоретические и методологические основы разработки государственных программ были прямо или косвенно регламентированы различными нормативными правовыми и иными документами. Еще в дореволюционную эпоху стратегического государственного управления уходит своими истоками разработанный в 1920 г. план ГОЭЛРО (государственная электрификация России). Новым шагом в стратегическом планировании экономического развития страны являются пятилетние планы, первый из которых принят в 1928 г. и стал развитием тех подходов и принципов, которые лежали в основе долгосрочного плана ГОЭЛРО. При этом, если вплоть до 70-х годов эти планы оформлялись, как правило, в виде «директив по пятилетнему плану развития народного хозяйства», то последние два планирующих документа из этой серии имели наименование «Основные направления экономического и социального развития СССР на пять лет и на период (на перспективу) до [более отдаленного

года]»: одиннадцатый пятилетний план предполагал перспективное видение еще на пять лет сверх непосредственно планируемых мероприятий, а двенадцатый – на десять. Понятие «целевая программа» можно найти в документах XXIV съезда КПСС (1971 г.). В новых исторических условиях после распада советской государственной системы применение программно-целевого метода управления было регламентировано постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Свое дальнейшее развитие на уровне законодательства система стратегического управления получила с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (действ. ред. от 18 июля 2019 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот документ – правовая основа современной системы государственного стратегического управления. В нем регламентированы основы стратегического планирования, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.

В частности, в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дается определение государственной программы – это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». Кроме государственных программ федерального уровня и государственных программ субъектов Федерации закон регламентирует разработку муниципальных программ. При этом основой формирования и корректировки государственных программ, как правило, являются стратегии развития Российской Федерации по различным направлениям (см. ч. 8 ст. 16, ч. 4 ст. 18.1 Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

Положения и нормы данного Закона реализуются в том числе и через совершенствование организационной структуры стратегического управления. В 2016 г. в России был создан специальный консультативный орган для разработки и реализации основных направлений стратегического развития страны – Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам. А в качестве посто-

янных органов управления проектной деятельностью были утверждены Президиум Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам и Департамент проектной деятельности аппарата Правительства РФ.

С 2018 г. ряд государственных программ был переведен на проектное управление – управление программами и проектами для реализации стратегических целей в условиях временных и ресурсных ограничений.

Методология разработки государственных программ (как путь достижения цели) в современной России предполагает:

- создание нормативной правовой базы проектного управления;
- формирование административной структуры;
- организацию информационной инфраструктуры.

Нормативная правовая база разработки и реализации государственных программ – это комплекс указов Президента РФ, законов, постановлений и других документов.

Целевые ориентиры для программирующей деятельности в России определяет Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Дополняет нормативную базу разработки государственных программ постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 (в ред. от 26 марта 2020 г.), регламентирующее собственную работу Правительства в этой сфере, – «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 (действ. ред. от 6 февраля 2020 г.) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» регламентирует все этапы государственного управления посредством государственных программ: их разработку, реализацию, а также оценку эффективности.

Государственная программа – это средство реализации стратегических задач на федеральном уровне. Для подобных документов цели, задачи и приоритеты определены принятыми в Российской Федерации стратегиями в соответствующих сферах государственной и общественной жизни. Принят целый ряд государственных стратегий: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400), Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208), Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства от 13 февраля

2019 г. № 207-р). Существуют также отраслевые стратегии развития. Эта система документов стратегического планирования задает содержательные параметры разработки государственных программ.

Специально порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ регламентирован соответствующим постановлением Правительства РФ. А начало этой регламентации положил Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», действующий с изменениями и дополнениями по настоящее время.

Деятельностный компонент методологии формирования государственной программы основывается на системном подходе, который позволяет отслеживать взаимосвязи между государственными программами разных уровней в соответствии с административно-территориальным устройством Российской Федерации и трехуровневой бюджетной системой (федеральный уровень, уровень субъектов Федерации, муниципальный уровень). Таким образом, реализация государственных программ является основным инструментом стратегического планирования в Российской Федерации, а программно-целевой метод составляет основу общей методологии государственного стратегического управления.

Анализ практики государственного управления, а также экспертный опрос (216 участников) показывают, что в системе стратегического планирования есть и трудноразрешимые проблемы (см. рис. 2). Например, принятые государственные программы еще не объединены в цельную методологическую структуру, программы дублируют друг друга, не налажено взаимодействие между институтами, реализующими собственные программы.

Кроме того, реализация программ затрудняется частыми уточнениями нормативных правовых документов. Увеличивается и количество государственных программ, что обуславливает рост числа связей и отношений в структурах, регулирующих их реализацию.

Есть и содержательные проблемы программ, обусловленные человеческим фактором и созданные на стадии их разработки. Порой это следствие недостаточного уровня профессиональной подготовки у разработчиков программ.

Содержательный анализ действующих программ позволил установить и такой факт: эти документы не разрабатываются по единой (формализованной) структуре, что обуславливает использование разного по содержанию понятийного аппарата. Можно считать это существенным недостатком методологии формирования программ, поскольку речь идет об определении внутреннего содержа-

ния и взаимной связи базовых понятий, таких как «цель», «задачи», «целевые показатели», «целевые индикаторы» и т. д.



Рис. 2. Проблемы деятельности ОВД в процессе реализации государственных программ

Так, в приложении 1 постановления Правительства РФ цель определяется пятым пунктом из десяти стандартных (ответственный исполнитель, соисполнители, участники, подпрограммы, цель, задачи, целевые индикаторы, этапы и сроки, бюджетные ассигнования, ожидаемые результаты). Одним из исключений из этого документационного стандарта является государственная программа «Развитие образования», принятая в 2017 г. на 2018–2025 гг. В паспорте этой программы ее структура состоит из семи разделов, где цель в алгоритме также показана на пятом месте. При этом ее содержание состоит из перечисления комплекса целевых показателей достижений России в международном рейтинге по качеству образования. С одной стороны, такой подход основан на конкретизации достижения количественных показателей и облегчает оценку итогов реализации задач программы, с другой – остается неясным качество удовлетворения общественных потребностей, определен-

ных этим документом. Например, при полном освоении бюджетных средств, выполнении всех заданий уровень образования в стране может не повыситься. Таким образом, в части государственных программ цель определяется как задача, хотя было бы правильной идентифицировать ее с миссией. Очевидно, что цель и задача – это категории разного уровня значения в алгоритме управления.

Цель есть некое идеально превосходящее состояние в качестве конечного результата деятельности. В древнегреческом языке, заложившем основы философской терминологии, «цель» синонимична слову «конец, исполнение, результат». «Наука, в наибольшей мере главенствующая и главнее вспомогательной, – та, которая познает цель, ради которой надлежит действовать в каждом отдельном случае; эта цель есть в каждом отдельном случае то или иное благо»¹, – объяснял Аристотель. А в русской транскрипции «цель» («цельность», «целостность») – это не какой-то отдельный элемент процесса, а «полнота реализации ожиданий». Даже если цель не является в полном смысле слова конечной, если она фиксирует некий промежуточный результат деятельности, то все-таки это именно определенный итог, определенное завершение, определенное состояние, превосходящее заранее в некоторых существенных чертах.

В отличие от этого «задача» имеет своей смысловой основой глагол «задать»: задача – это всегда задание, требующее решения, вопрос, требующий ответа. В отличие от цели, которая есть превосходящее состояние, задача всегда имеет процессуальный характер. В ней заданы некие условия, и требуется найти решение, требуется что-то в этих условиях сделать. Это может быть учебная задача или задача, возникшая в процессе практической деятельности, но ее смысл – требование действий, исходя из заданных условий, при этом условия (особенно в случае реальной, а не учебной задачи) могут не перечисляться, а подразумеваться.

С этой точки зрения посмотрим на «цели» в паспортах государственных программ. В этих документах речь идет о целях во множественном числе, что уже плохо согласуется с обозначенным выше категориальным статусом понятия «цель». Результаты анализа государственных программ позволяют обосновать это утверждение. Так, в государственной программе «Развитие культуры» цели – «реализация стратегической роли культуры, повышение востребованности услуг...»; в государственной программе «Реализация государственной национальной политики» – «гармонизация, обеспечение равенства, адаптация и интеграция, сохранение и развитие...»; в государствен-

¹ *Аристотель*. Сочинения: в 4 т. / под ред. В. Ф. Асмус. Москва, 1976. Т. 1. С. 68–69.

ной программе «Информационное общество» – «повышение качества, улучшение условий, развитие экономического потенциала...»; в государственной программе «Юстиция» – «развитие в обществе правовой модели поведения граждан, преодоление правового нигилизма, поддержание устойчивого уважения к закону»; в государственной программе «Наука и технологии» – «развитие интеллектуального потенциала нации, научно-техническое и интеллектуальное обеспечение, эффективная организация и технологическое обновление» и т. п. Очевидно, во всех документах цель в концептуальном значении соизмеряется с категорией «задача». Например, это подтверждается содержанием государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». В ней цели идентичны задачам, что не соответствует теоретическому содержанию этих категорий.

Перечень целей в этой программе такой:

1. Повышение качества функционирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

2. Повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также создание условий, способствующих эффективно-му развитию миграционных процессов.

3. Повышение эффективности реализации полномочий, законодательно возложенных на органы внутренних дел Российской Федерации.

Очевидно, что вторая цель – конкретизированная задача. Первая и третья – направления деятельности.

Такое определение целей затрудняет их ранжирование по степени приоритетности.

Эксперты научно-технической сферы отмечают, что «на современном этапе развития российской экономики отсутствует эффективная технология выбора целевых индикаторов и грамотное индикативное планирование. Проблемы в создании и реализации стратегии социально-экономического развития в результате приводят к неэффективности используемых механизмов управления»¹. В этой связи для формирования теоретических основ разработки государственных программ необходимым является определение смысла и места понятий «показатель» и «индикатор» в тезаурусе государственных программ.

В постановлении Правительства РФ «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ» кате-

¹ *Токтамышева Ю. С., Юсуфов К. Н.* Целевые индикаторы как инструмент в управлении социально-экономическим развитием // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. 2015. № 4. С. 397.

гории «целевой показатель», «целевой индикатор» не определяются, а только устанавливается, что «целевые индикаторы и показатели государственной программы должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей государственной программы». Чаще всего эти понятия употребляются как синонимы: например, в устойчивой конструкции «показатели (индикаторы)». Впрочем, формулировка пункта 43.1, как кажется, дает возможность различать эти понятия, исходя из регламентации персональной ответственности руководителя за «недостижение целевых индикаторов и (или) показателей государственной программы».

Как известно, этимология категории «индикатор» (англ. *indicator* – «указатель») связана с контролем работы технических средств. Это устройство или прибор, сигнализирующий о наступлении какого-либо события или отображающий динамику какого-либо параметра в том процессе, над которым осуществляется контроль. В этой связи необходимо либо, признав тождество смысла понятий «показатель» и «индикатор», исключить одно из них из текста нормативных планирующих документов, либо, зафиксировав факт различия смысла этих понятий, определить их сущность на концептуальном уровне.

Вариантов решения этой задачи несколько. Например, можно признать родственность этих категорий. Тогда «показатель» – понятие, определяющее содержание конкретного замера качества (степени, уровня) выполнения программы, а «индикатор» – успех или неудачу реализации программы или ее части. Такое определение понятий имеет прямую связь с традиционной диалектикой количества, качества и меры: показатель является количественной характеристикой, а индикатор есть некий аналог понятия «мера», его достижение знаменует выход системы на качественно новый уровень. Такой подход прослеживается в ряде документов стратегического планирования.

Возможен иной подход, когда под показателем подразумевается только некий признак, критерий, замеряемая величина, а под индикатором – результат замера этой величины, количественно характеризующий состояние дел. В этом случае в программировании будет необходимым определять ряд показателей, т. е. замеряемых параметров, и устанавливать индикаторы, т. е. контрольные величины по этим показателям. Соответственно, контроль выполнения программы при данной концептуализации выражается в проверке достижения заданных индикаторов по обозначенным в программе показателям. Безусловно, такое определение понятий концептуально может быть признано не всеми практиками.

Существует еще такой вариант разграничения смысла понятий «показатель» и «индикатор»: показатели – это исходные числовые

данные как результат непосредственных замеров, а индикаторы – вычисляемые значения, например доли, проценты, коэффициенты, индексы и т. д. Показатели в этом случае всегда выражаются в абсолютных единицах, а индикаторы характеризуют различные соотношения показателей. Такое техническое разделение категорий хотя и малопродуктивно, но может быть вариантом нормативного закрепления смысла рассматриваемых понятий.

Возможен и такой вариант: показатели – это количественные (или реже качественные) данные, характеризующие уровень достижения программной цели, а индикаторы – состояние реальности, которого предполагалось достичь реализацией программы.

Результаты опроса экспертов научно-технической сферы (216 участников) по методологии разработки документов стратегического планирования на основе программно-целевого подхода показывают, что численность этих документов, а также случаи дублирования в них путей удовлетворения важнейших общественных потребностей затрудняют организацию работы по их реализации (см. рис. 3).

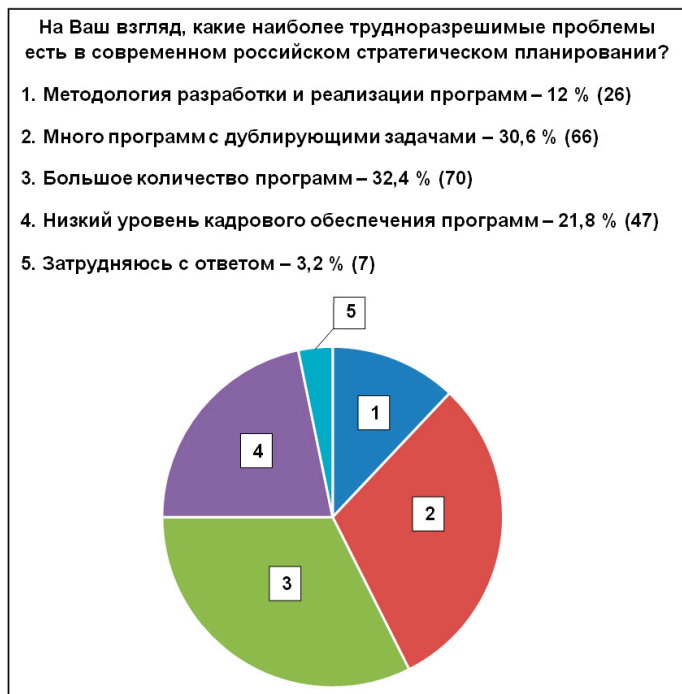


Рис. 3. Проблемы современного российского стратегического планирования

Подтверждается этот факт и другими исследователями. В частности, они отмечают, что «одновременное существование многочисленных государственных программ Российской Федерации и уже ставших традиционными федеральных целевых программ, продолжающих самостоятельное существование, привело к путанице в идентификации этих разных видов программ экономистами, исследователями, работниками федеральных органов исполнительной власти»¹.

Действительно, при анализе документов стратегического планирования обнаруживается такой факт: в обоих случаях речь идет о «комплексе мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам», и документационное оформление этого комплекса достаточно сходно. Более высокий уровень стратегии, предполагаемый государственными программами, выражается только в том, что их цель – непосредственно «достижение приоритетов и целей государственной политики», тогда как федеральная целевая программа призвана обеспечить «эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития».

МВД России, как и всякий орган государственной власти, в той или иной степени имеет отношение к реализации всех государственных программ, но непосредственно ответственным исполнителем является по одной – «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Ее дополняет Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг., утвержденная 8 января 2018 г. распоряжением Правительства.

Известно, что программно-целевой подход к управлению общественными процессами предполагает: определение целевых показателей, сроков достижения, ресурсное обеспечение. Это гарантирует надежную реализацию программных задач.

Результаты анализа содержания государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» позволяют определить показатели оценки качества ее реализации:

- уровень удовлетворенности граждан качеством обеспечения безопасности дорожного движения;
- уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции;
- численность оправданных лиц и лиц, дела в отношении которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также в связи с непричастностью к совершению преступления

¹ Гавва Р. В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник ГУУ. 2017. № 7–8. С. 95.

(на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам, находившимся в производстве следователей);

– численность оправданных лиц и лиц, дела в отношении которых прекращены судом за отсутствием события, состава преступления, а также в связи с непричастностью к совершению преступления (на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам, находившимся в производстве дознавателей);

– доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений;

– количество (остаток) разысканных без вести пропавших граждан.

Первые два индикатора прямо соотносятся с заявленными целями программы, где отдельно выделено обеспечение безопасности дорожного движения и создание условий, способствующих эффективному развитию миграционных процессов. Однако «уровень удовлетворенности граждан» как целевой показатель и индикатор применительно к деятельности ОВД должен использоваться весьма осторожно. Так, например, в ряде регионов России статистически заметный процент населения имеет судимости и испытывает достаточно сильное влияние криминальной субкультуры. В таких условиях оценка деятельности полиции населением требует дополнительного методологического уточнения. В данном случае уровень удовлетворенности граждан деятельностью полиции в области безопасности дорожного движения в меньшей степени зависит от указанного фактора, однако его влияние необходимо учитывать. Нельзя не отметить и тот факт, что методика измерения уровня удовлетворенности граждан достаточно проблематична.

Эта же проблема проявляется и при реализации показателя удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции. Деятельность ОВД в этом направлении имеет высокую степень общественной значимости и направлена на обеспечение безопасности общества в целом, однако может входить в противоречие с частными экономическими интересами весьма значимых социальных групп.

Стоит особо отметить, что среди целевых показателей современной государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» нет такого, как процент раскрываемости преступлений, и это вполне оправдано. Хотя именно раскрываемость (а не факт наказания) имеет реальный профилактический эффект, именно она, таким образом, в наибольшей степени повышает доверие населения к органам правопорядка, но прямое применение процента раскрываемости в качестве целевого показателя является неудачной мерой. Работа «на раскрываемость», как

известно, может провоцировать сотрудников полиции на укрытие преступлений небольшой и средней тяжести, если эти преступления не имеют хороших перспектив на раскрытие.

Зато в качестве одного из индикаторов в программе заявляется доля тяжких и особо тяжких преступлений, совершенных в общественных местах, в общем количестве преступлений. Такие преступления имеют очень низкий показатель латентности, а потому улучшить результаты деятельности по данному показателю можно только двумя способами: предотвращать тяжкие и особо тяжкие преступления и увеличивать количество регистраций иных преступлений. Оба этих пути вполне соответствуют общественно значимым целям программы.

Как бы корректно и грамотно ни были составлены программные документы, всегда сохраняется необходимость корректировки программ в ходе их реализации. Так, например, «зарубежный опыт адаптации государственных программ к внешним условиям их реализации демонстрирует ряд общемировых тенденций: делегирование полномочий по корректировке показателей государственных программ ведомствам и независимым оценщикам, увеличение частоты корректировок показателей государственных программ, вплоть до ежеквартальных»¹.

Таким образом, можно констатировать, что к настоящему моменту в России выстроена современная система государственного стратегического управления, которая регламентируется: государственными программами, федеральными (и других уровней управления) целевыми программами, национальными проектами в различных сферах государственной и общественной жизни. Комплексная реализация задач этих документов по целям, срокам и исполнителям должна быть методологически обеспеченной.

Контрольные вопросы

1. Какие исторические основания теории стратегического государственного планирования имеет отечественная управленческая наука?
2. Какова нормативная база разработки государственных программ в Российской Федерации?
3. Укажите основные проблемы, связанные с реализацией государственных программ Российской Федерации.
4. Каков базовый терминологический аппарат программно-целевого подхода?

¹Белогорцева Ю. А. Адаптация государственных программ к условиям нестабильной внешней среды: зарубежный и российский опыт // Наукоедение. 2017. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/128EVN617.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

Глава 2. Сущность и содержание государственных программ Российской Федерации, их роль в стратегическом управлении деятельностью ОВД

Любая государственная программа является документом стратегического планирования, регламентирующим проведение комплекса мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам реализации, исполнителям и ресурсам. Данный документ подразумевает определение государственных приоритетов в соответствующей сфере жизни общества, а также разработку специфических инструментов государственного управления, которые эффективно обеспечивают достижение целей государственной политики по реализации устойчивого развития и защите национальной безопасности страны.

Разработка государственных программ на федеральном уровне организуется и осуществляется Советом Безопасности РФ. Система стратегического планирования и программирования включает органы государственной власти и управления (формальные институты власти) и структуры гражданского общества (неформальные институты общества). В России стратегическое программирование осуществляется на федеральном, межрегиональном (федеральный округ), региональном (субъекты территорий) и отраслевом уровнях.

Общее руководство стратегическим программированием осуществляет Президент РФ, непосредственное – Председатель Правительства РФ, руководители федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также руководители крупных корпоративных структур предпринимательского сообщества, наделенные правом принимать национально значимые управленческие решения.

Государственная программа – результат сложнейшей работы практиков и ученых практически всех отраслей наук. В ней учитывается функционирование общественных законов, обнаруживается много закономерностей, используются новейшие технологии, учитываются традиции и другие социальные феномены. Правильно разработанная и реализованная государственная программа – условие обеспечения развития общества, обеспечения его безопасности. «Необходимо уходить от латания дыр и решения сиюминутных вопросов. Следует переходить к постановке задач и планированию работы на длительную перспективу» – требование Президента РФ.

Государственная программа не только позволяет установить правовые основы стратегического планирования в стране, но и выступает как эффективный инструмент координации госу-

дарственного и муниципального стратегического управления, а также бюджетной политики, закрепляет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, регламентирует порядок их взаимодействия с общественными, научными и другими организациями в сфере стратегического планирования.

Приоритеты и цели социально-экономического развития государства, которые обуславливают разработку государственных программ, определяются Правительством РФ исходя из положений федеральных законов и решений Президента и заявляются в документах стратегического планирования, подготовленных на конкретный период.

Государственные программы играют интегрирующую роль в процессе целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития страны, субъектов и муниципальных образований.

Срок реализации программ обусловлен прогнозами социально-экономического развития страны: программы могут разрабатываться на 10–20 лет (долгосрочные), на 5–10 (среднесрочные) и на 3–5 (краткосрочные). Показатели и целевые индикаторы государственной программы должны количественно характеризовать ход реализации, отражать решение основных ее задач и достижение целей.

Разработчиком и исполнителем государственной программы является федеральный орган исполнительной власти или иной главный распорядитель средств государственного бюджета, непосредственный исполнитель определяется Правительством РФ. Правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, а также нормативными правовыми актами Президента, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными нормативными правовыми актами. При разработке государственных программ учет целей и задач национальных проектов, реализуемых в соответствующих сферах, является обязательным.

Классификация государственных программ представлена в нормативных правовых актах Российской Федерации. Некоторые исследователи и теоретики в сфере программно-целевого управления предлагали деление программ на классы, группы, виды в соответствии с разными признаками. Назовем некоторые наиболее значимые виды государственных программ.

Социальные программы ориентированы на решение социальных проблем и совершенствование внутренних и внешних усло-

вий обеспечения жизни общества: благосостояния, удовлетворения материальных и духовных потребностей людей, а также на создание системы долгосрочных приоритетов, задач и целей государственного управления, направленных на обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития. Цель социальных программ – модернизация и улучшение качества жизни населения. Решение этих вопросов осуществляется в ходе реализации комплекса программ в областях здравоохранения, социальной защиты, культурного развития, образования и просвещения, коммунальных услуг, демографии и других.

Научно-технические программы имеют целью обеспечение прогресса в научно-технических фундаментальных и прикладных исследованиях, применение достижений науки и техники в экономической и хозяйственной жизни с целью повышения эффективности производства, качества продукции, товаров, услуг, повышения их конкурентоспособности. Мероприятия научно-технических программ направлены на повсеместное внедрение новых технологий, освоение новейших технических и технологических решений, формирование системы научно обоснованных представлений об ожидаемых результатах и направлениях научно-технологического развития страны.

Программы в сфере экономики и инвестиций имеют, как правило, долгосрочный характер и направлены на укрепление и накопление экономического потенциала государства, повышение авторитета страны в международном экономическом пространстве, на мировом и региональных рынках, а также повышение экономической стабильности внутри страны. От эффективности этих программ зависит прогресс и развитие страны, энергоэффективность и плодотворность производственных инфраструктур, что проявляется в том числе в масштабах строительства новых объектов, модернизации существующих производственных мощностей.

Государственные программы в сфере экологии имеют высокую общественную значимость благодаря своей ориентированности на проблемы рациональной эксплуатации природных ресурсов, на охрану всех элементов биосферы от почвы до гидросферы и воздуха. Они работают на достижение высокого качества жизни человека и общества.

Программы в области безопасности комплексны по своему содержанию и нацелены на повышение уровня следующих видов безопасности:

– оборонная (военная) безопасность, обеспечивающая подавление угрозы нападения и захвата территорий страны, нанесения военных ударов, совершения террористических актов;

– экономическая и финансовая безопасность, предусматривающая предотвращение экономических и финансовых кризисов, дефолта, обеспечение устойчивого функционирования экономики, сбалансированность бюджетов всех уровней, подавление угрозы превышения предельно допустимых значений внутреннего и внешнего долга, последовательную ликвидацию угроз криминализации и коррумпированности экономики;

– техногенная безопасность, предусматривающая предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создающих угрозу нормальному существованию людей и функционированию экономики, состоянию окружающей среды;

– духовная безопасность, предусматривающая выявление, предотвращение и подавление идеологических, межконфессиональных, религиозных угроз и атак, направленных на разрушение и уничтожение общества;

– культурная безопасность, обеспечивающая защиту культурных, исторических и духовных ценностей страны.

Все программы взаимосвязаны, и такая классификация является достаточно условной и допускает совмещение и пересечение различных типов государственных программ.

Государственные программы могут различаться по способам реализации, применяемым методам и технологиям. Так, выделяют следующие типы программ:

– производственные, решающие задачи подъема, расширения, увеличения производства определенных видов продукции, товаров, услуг;

– ресурсные, направленные на развитие ресурсного потенциала, эффективное использование и экономию затрат трудовых, материальных, финансовых, информационных ресурсов, вовлечение в хозяйственный оборот вторичных ресурсов, освоение нетрадиционных ресурсных источников, комплексное, многоцелевое использование ресурсов;

– отраслевые, ставящие своей задачей подъем, коренное развитие определенных отраслей экономики, отраслевых производств;

– территориальные (региональные), ориентированные на осуществление обширного комплекса действий, мер, обеспечивающих социально-экономическое развитие региона с учетом его истории, национального состава населения, природных условий, сложившейся ситуации, возникших проблем;

– маркетинговые, призванные поддерживать и интенсифицировать продвижение производимых товаров и услуг на рынки сбы-

та, способствовать приобретению и потреблению товаров, активизировать спрос на товары и услуги, осваивать новые сегменты рынка;

- организационно-управленческие, направленные на преобразование и качественное совершенствование управления экономическими объектами, процессами, отношениями, модернизацию хозяйственного механизма, перестройку организационных структур;

- внешнеэкономические, представляющие собой программы развития внешней торговли, сотрудничества и углубления мировых интеграционных процессов, осуществления совместных проектов.

Классификация целевых программ по уровню их принадлежности или охватываемой сфере обладает выраженной целесообразностью и предметностью. Такая группировка программ по уровням масштабности и значимости позволяет выстроить их иерархию. Четкая классификация по этому признаку в научной литературе и в изданных, принятых методических руководствах отсутствует, но в определенной мере разделение программ по уровню их значимости и зоне действия практически имеет место. Так, принято выделять следующие типы программ:

- федерального уровня (федеральные программы), или общегосударственные программы, направленные на решение народнохозяйственных проблем развития всей экономики страны и социальной сферы или ее крупнейших регионов и распространяющие свое действие на все или многие сферы общественного производства, отрасли;

- уровня субъектов РФ (региональные программы), призванные решать проблемы экономического и социального развития регионального уровня, охватывающие своим действием в основном экономику субъекта РФ;

- отраслевого уровня, направленные на решение проблем определенной отрасли экономики и содержащие мероприятия преимущественно отраслевого характера;

- развития крупных городов, территориально-административных образований (муниципальные программы);

- развития отдельных организаций: корпораций, акционерных компаний, государственных унитарных предприятий, финансово-промышленных групп.

Наряду с выделением программ разного уровня представляется полезным классифицировать их также по признаку масштабности. На роли критерия масштабности способны претендовать несколько показателей, включая суммарный или среднегодовой объем в денежном выражении намечаемой к выпуску продукции, общий объем затрат на осуществление программы, потребность программы в инвестициях и другое. Получил распространение показатель общего объе-

ма финансирования программы по годам программного периода и его доля, выделяемая из федерального бюджета. Эти показатели оцениваются на начальных этапах разработки программы или устанавливаются до разработки в виде исходного условия, ограничения.

На основании анализа опыта осуществления ряда программ предлагается ввести следующие градации программ по уровню масштабности:

- сверхкрупномасштабные программы, требующие полного объема финансовых вложений более 150 млрд руб. и среднего объема более 15 млрд руб.;
- крупномасштабные программы с общим объемом потребных финансовых ресурсов от 30 до 150 млрд руб. и среднегодовым объемом от 3 до 15 млрд руб.;
- среднемасштабные программы, требующие суммарного объема вложений от 3 до 30 млрд руб. и среднегодового объема от 300 млн до 3 млрд руб.;
- низкомасштабные программы, требующие общего объема финансовых вложений от 300 млн до 3 млрд руб. и среднегодового объема от 50 до 500 млн руб.;
- маломасштабные программы с потребным объемом вложений до 300 млн руб.

По источнику финансирования государственных программ можно выделить программы, финансируемые:

- из средств федерального бюджета;
- из средств бюджета субъекта РФ;
- из средств бюджетов муниципальных образований;
- из средств внебюджетных фондов (в том числе Фонда социального страхования РФ);
- из средств государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций.

В качестве одного из основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются также критерии социальной эффективности, которые отражают ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие страны, – эти показатели не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Организация и функционирование системы стратегического планирования основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников, прозрачности (откры-

тости), реалистичности, ресурсной обеспеченности, оценки целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на уровне муниципальных образований. Координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом и Правительством РФ по вопросам, находящимся в их ведении.

Разработка государственных программ осуществляется на основании перечня государственных программ, утверждаемого Правительством РФ. Перечень государственных программ Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства от 11 ноября 2010 г. № 1950-р.

Государственная программа включает в себя подпрограммы и федеральные целевые программы. В подпрограммы включаются: основные мероприятия федеральных органов исполнительной власти и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (основные мероприятия); ведомственные целевые программы; федеральные проекты; отдельные мероприятия федеральных проектов. Разработка государственных программ осуществляется на основании перечня государственных программ, формируемого Минэкономразвития России совместно с Минфином России и утверждаемого Правительством РФ. Государственные программы утверждаются Правительством в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. На основании государственных программ (проектов государственных программ) составляется проект федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период.

В 2018 г. в целях приведения Перечня государственных программ в соответствие с Указом Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года, утвержденными 29 сентября 2018 г., Перечень государственных программ был актуализирован Правительством.

В настоящее время Перечень государственных программ сформирован по пяти направлениям:

- новое качество жизни;
- инновационное развитие и модернизация экономики;
- обеспечение национальной безопасности;
- сбалансированное региональное развитие;
- эффективное государство.

В соответствии с Перечнем разрабатываются 46 государственных программ, из них 43 утверждены Правительством и 3 находятся в стадии разработки.

Общими принципами разработки и реализации государственных программ являются:

- формирование государственных программ исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;

- определение органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию государственной программы (достижение конечных результатов);

- установление для государственных программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных результатов, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных условиях;

- охват государственными программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и, соответственно, большей части бюджетных ассигнований, других материальных ресурсов, находящихся в их распоряжении;

- интеграция регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных и контрольных) и финансовых (бюджетных, налоговых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых и валютных) инструментов для достижения целей государственных программ;

- наделение органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществляющих управление государственными программами и их подпрограммами, полномочиями, необходимыми и достаточными для достижения целей программ в соответствии с принципами и требованиями проектного управления;

- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ, в том числе внешней экспертизы, оценки их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики с возможностью их корректировки или досрочного прекращения;

- установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ.

На федеральном уровне система государственных программ формируется исходя из целей и индикаторов Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. и иных стратегических документов, утвержденных Президентом и Правительством РФ. При этом увязка стратегических целей и среднесрочных задач осуществля-

ется принятием такого документа, как Основные направления деятельности Правительства РФ, определяющие приоритетные социально-экономические задачи на среднесрочную перспективу. Состав подпрограмм и планируемые результаты реализации подпрограмм определяются государственной программой, а бюджетные ассигнования на их достижение утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете. Кроме того, в рамках государственных программ решениями Президента или Правительства РФ могут быть предусмотрены и приняты выходящие за пределы лимитов бюджетных обязательств расходные обязательства, в результате чего существует возможность заключения (по конкретным проектам, объектам) долгосрочных государственных контрактов. Также в отношении объектов, указанных в государственных и федеральных целевых программах, могут заключаться государственные контракты со сроком реализации, выходящим за пределы 3-летнего периода.

Ответственными за разработку и реализацию государственной программы на федеральном уровне являются федеральные органы исполнительной власти. На ведомственном уровне инструментом стратегического и операционного планирования могут являться преобразованные в соответствии с новыми задачами доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов исполнительной власти. Этот же инструмент целесообразно использовать и в качестве отчета о результатах деятельности, который должен носить публичный характер и размещаться в сети Интернет.

Предпосылками для принятия государственных программ являются:

- исчерпание накопленных ранее резервов;
- рост расходов за последние 20 лет;
- торг за ресурсы и размывание бюджетной дисциплины;
- стимулы увеличения бюджетных расходов;
- отсутствие условий для повышения эффективности бюджетных расходов;
- стратегическое планирование, слабо увязанное с бюджетным планированием;
- структура и динамика расходов, слабо увязанные с целями государственной политики;
- отсутствие оценки действий инструментов государственной политики (бюджетных, налоговых, тарифных, таможенных);

– методологически не взаимоувязанное планирование программных и непрограммных расходов, а также капитальных и текущих расходов (за исключением ФЦП).

Рассмотрим несколько примеров стратегического планирования, связанных с участием ОВД в реализации государственных программ.

Первой такой программой, конечно, следует назвать государственную программу «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», ответственным исполнителем по которой напрямую является МВД России, соисполнителями при этом не указано, но реализуется она, разумеется, при участии других министерств и ведомств. Программа была утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345, а на данный момент действует в редакции постановления Правительства от 3 февраля 2021 г. № 105-5. При этом срок реализации этой программы, утвержденной в апреле 2014 г., начинается с 1 января 2013 г. и охватывает период до 31 декабря 2024 г.

Цель программы – повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также создание условий, способствующих эффективному развитию миграционных процессов.

Задачи программы – повышение эффективности реализации полномочий, законодательно возложенных на ОВД России; создание условий для снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий; повышение качества функционирования системы МВД России.

Приведем объем бюджетных ассигнований программы в период с 2013 по 2024 г.:

2013 – 912 699 186,1 тыс. руб.

2014 – 904 115 531,9 тыс. руб.

2015 – 925 714 803,3 тыс. руб.

2016 – 815 934 757,8 тыс. руб.

2017 – 635 079 218,3 тыс. руб.

2018 – 670 647 687,3 тыс. руб.

2019 – 691 751 155,5 тыс. руб.

2020 – 717 860 693,9 тыс. руб.

2021 – 736 869 666,7 тыс. руб.

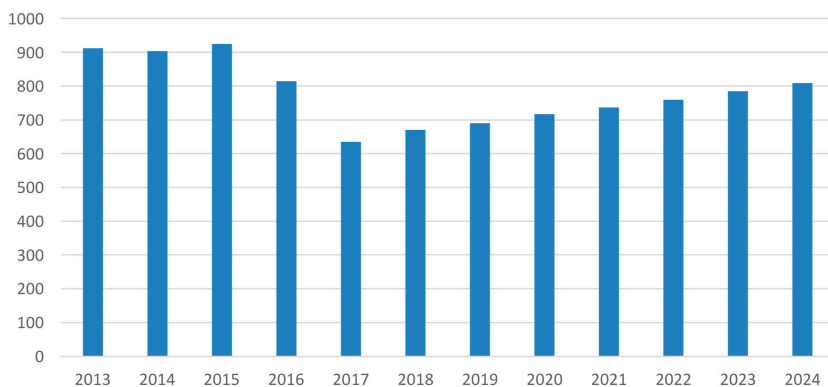
2022 – 760 267 360,6 тыс. руб.

2023 – 784 794 412,6 тыс. руб.

2024 – 810 673 905 тыс. руб.

Наглядно эту динамику можно проследить на диаграмме.

Финансирование по годам (в млн руб.)



Отдельно стоит отметить подпрограммы, которые подразумевает данная государственная программа:

- «Реализация полномочий в сфере внутренних дел»;
- «Обеспечение реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»;
- «Повышение безопасности дорожного движения»;
- «Внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации» (срок реализации подпрограммы – 2013–2016 годы, реализация завершена).

Последняя подпрограмма особенно примечательна, так как привела к созданию внутренних войск МВД, которые впоследствии были реформированы в существующее ныне ведомство Росгвардия.

Отдельное внимание уделено вопросам нелегальной миграции, наркотрафику и посягательствам на права и свободы граждан. Более того, в государственной программе регламентирована оптимизация трудовых миграционных потоков, а также перераспределение трудовых ресурсов для нужд государства.

Среди мер необходимо выделить:

- унификацию визовой политики в интересах совместного противодействия незаконной миграции;
- расширение использования современных биометрических технологий для идентификации личности в целях повышения эффективности государственного контроля (надзора) в сфере миграции, обеспечения общественной безопасности и предоставления государственных услуг в сфере миграции;

– сдерживание массовой внешней трудовой миграции в регионы и муниципальные образования, располагающие избыточными трудовыми ресурсами;

– экономическое и административное регулирование внутренней и внешней миграции.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, была начата 22 июня 2006 г. Смысл программы заключается в привлечении в страну людей, оказавшихся после распада СССР за пределами Российской Федерации и желающих переселиться в Россию, а также в возвращении в страну утраченных интеллектуальных, исторических и культурных ценностей.

Президентом Путиным 14 сентября 2012 г. был подписан указ, содержащий новую редакцию программы и сделавший ее бессрочной.

Согласно Федеральному закону о государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом от 24 мая 1999 г. соотечественниками считаются: граждане России, проживающие за рубежом; лица, имевшие гражданство СССР, проживающие в странах бывшего СССР и получившие гражданство этих стран или ставшие лицами без гражданства; выходцы из России и СССР и их потомки.

Переселенцам положен ряд льгот: например, разрешено беспошлинно ввозить свое имущество, компенсируются затраты на проезд и провоз багажа (одного пятитонного контейнера для трех членов семьи, двух пятитонных контейнеров для более трех членов семьи), и один легковой автомобиль можно также ввезти без уплаты таможенной пошлины. Регионы России, участвующие в программе, были разделены на три категории («А» – преимущественно стратегически важные для России приграничные территории; «Б» – территории, где реализуются крупные инвестиционные проекты, требующие массового привлечения переселенцев; «В» – территории с устойчивым социально-экономическим развитием, на которых в течение последних трех и более лет наблюдается сокращение общей численности населения и (или) миграционный отток).

С 2013 г. изменилась категоричность территорий вселения. Вместо существовавших трех типов («А», «Б» и «В») выделены «территории приоритетного заселения», а все остальные названы просто «территориями вселения». Утвержден перечень регионов России, которые будут приоритетными при переселении соотечественников на постоянное место жительства в 2014 г. Соотечественники-переселенцы будут пользоваться максимальным уровнем государственной поддержки в следующих регионах России: Буря-

тия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская области и Еврейская автономная область.

Правительство России ранее утвердило новые правила переселения соотечественников и постановило выделить территории приоритетного заселения. Подъемные при переезде на такие территории увеличены со 120 до 240 тыс. руб. на заявителя и до 120 тыс. руб. – на каждого члена семьи переселенцев.

При переселении участник программы и члены его семьи получают государственную гарантию и социальную поддержку, в частности оплачивается стоимость переезда на постоянное место жительства, компенсируются расходы на уплату государственной пошлины, выплачивается единовременное пособие на обустройство (подъемные), в течение первых шести месяцев при отсутствии иных доходов выплачивается пособие в размере 50 % от прожиточного минимума в регионе.

Территория вселения – часть территории субъекта РФ, куда целенаправленно привлекаются переселенцы в рамках реализации проектов переселения, предусмотренных соответствующей региональной программой переселения.

В Программе по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, принимают участие 38 субъектов Федерации.

Регистрация желающих началась 1 января 2007 г., а сама программа – с 1 июня. На 14 мая 2007 г. 20 тыс. человек уже изъявили желание переехать в Россию по этой программе. Российские регионы готовятся принимать переселенцев: так, в Красноярском крае ожидали 2 580 человек до 2009 г., в Приморье – около 26 тыс. человек до 2012 г., в Амурской области – 2 048 до 2012 г., Калининградская областная программа предполагала, что в течение пяти лет в область приедут на постоянное место жительства 300 тыс. человек. В Калужской области ожидали 41 тыс. человек до 2013 г.

На 22 мая 2007 г. среди зарегистрировавшихся в программе первое место занимали жители Казахстана, Узбекистана, Туркмении, Таджикистана.

В октябре 2007 г. руководитель Федеральной миграционной службы Константин Ромодановский объявил, что 14 регионов от участия в программе отказались, а некоторые (Москва, Петербург, Новосибирск) предложили варианты, не устраивающие ведомство.

В марте 2009 г. было объявлено, что в 2008 г. программой воспользовались 10 000 человек, а ее бюджет на 2009 г. будет урезан с 8 млрд руб. до 1,8 млрд.

На январь 2010 г. на территорию России прибыли более 17 тыс. участников программы и членов их семей в рамках реализации 13 региональных программ переселения (12 принято в 2007 г., 1 – в 2008 г.). Всего же получили свидетельство более 23 тыс. участников государственной программы и членов их семей, а анкеты для участия в программе содержат сведения о более чем 59 тыс. человек.

Так как ряд субъектов РФ в связи с ухудшением экономической ситуации и ростом безработицы не мог оказать содействие в приеме соотечественников, был принят Указ Президента РФ от 30 июня 2009 г. № 716, предусматривающий возможность отсрочки разработки субъектом региональной программы (на 21 декабря 2009 г. 18 субъектов попросили отсрочки). В 2009 г. Правительство РФ согласовало 10 региональных программ, в первом квартале 2010 г. – еще две. Таким образом, с 2010 г. почти треть российских регионов (37 субъектов РФ) принимали соотечественников.

С 2010 г. заявление на участие в Госпрограмме можно подать и на территории Российской Федерации.

В 2006–2008 гг. в Россию переехали чуть более 8 тыс. человек, в 2011 г. участников программы было более 31 тыс., к концу 2012 г. – 63 тыс.

Как упоминалось выше, 14 сентября 2012 г. Президент России Владимир Путин подписал указ, утвердивший новую редакцию госпрограммы переселения соотечественников, которая с 2013 г. стала бессрочной. Согласно новой редакции соотечественники, в частности, могут выбирать территорию вселения, не ориентируясь на наличие вакансий. Было расширено понятие территории вселения, к которой в новой редакции могла быть отнесена вся территория субъекта, а не только его часть. Была сохранена поддержка переселенцев при проезде и провозе багажа, а в территориях приоритетного расселения суммы подъемных выплат были увеличены со 120 до 240 тыс. руб. В 2013 г. количество регионов, участвующих в программе, увеличилось до 48.

Распоряжением Правительства РФ № 2149-р от 22 ноября 2012 г. была утверждена государственная программа «Содействие занятости населения». В качестве одного из соисполнителей по ней была указана незадолго до этого выведенная из-под юрисдикции МВД России Федеральная миграционная служба. В 2016 г. ФМС России была упразднена с передачей ее функций Главному управлению по вопросам миграции МВД России, и, таким образом, теперь программа «Содействие занятости населения» стала важным направлением деятельности МВД России. Целью данной государственной программы заявлено создание правовых, экономических

и институциональных условий, способствующих эффективному развитию рынка труда. Противодействие незаконной миграции, осуществляемое по линии МВД России, имеет большое значение для решения поставленных в программе задач: «предотвращение роста напряженности на рынке труда; привлечение иностранных работников в соответствии с потребностями экономики». В числе ожидаемых результатов реализации государственной программы «Содействие занятости населения» предполагается «удовлетворение не обеспеченного внутренними ресурсами спроса экономики на рабочую силу за счет внешней трудовой миграции», а также «снижение численности иностранных граждан, незаконно осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации».

Планируется, что реализация данной государственной программы позволит снизить уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) до 5,8 %, коэффициент напряженности на рынке труда в среднем за год – до 0,8 чел. на вакансию. Благодаря целевой поддержке лиц, потерявших работу, смягчению последствий долговременной безработицы будет обеспечена поддержка социальной стабильности в обществе.

Реализация запланированных мероприятий позволит создать условия для повышения трудовой мобильности населения, интеграции в российский рынок труда иностранной рабочей силы (с учетом принципа приоритетного использования национальных кадров).

Важным результатом реализации государственной программы «Содействие занятости населения» должно было стать повышение экономической активности незанятого населения, повышение удельного веса трудоустроенных граждан в общей численности граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы в органы службы занятости, до 65 %, снижение средней продолжительности поиска работы безработными гражданами, зарегистрированными в органах службы занятости населения, до 5,2 месяца.

Однако 2020 год также внес свои коррективы. В России на фоне пандемии коронавируса число зарегистрированных безработных достигло 1 млн 243 тыс. человек. При этом только за март-апрель количество безработных в Российской Федерации увеличилось на 735 тыс. Об этом заявил министр труда и социальной защиты Российской Федерации Антон Котяков на совещании с Президентом Владимиром Путиным по вопросам поддержки экономики.

По данным Министерства труда РФ, непосредственно после 1 марта работу в России потеряли более 208 тыс. человек. Для выплаты им пособий по безработице государство выделило 1,8 млрд руб.

Важное стратегическое значение имеет федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)». Программа подготовлена во исполнение пункта 3 раздела 2 протокола заседания Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям от 24 августа 2012 г. № 1, других поручений Президента и Правительства РФ. Ее разработка велась в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. При разработке документа учтены предложения заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, экспертов, научных и некоммерческих организаций.

Программа предполагает переход от ситуативной и непрограммной поддержки отдельных мероприятий в субъектах РФ к программно-целевому методу комплексной реализации государственной национальной политики на всем пространстве Российской Федерации. Цель и задачи федеральной целевой программы соответствуют приоритетным задачам развития страны, которые определены: Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Указом Президента от 19 декабря 2012 г. № 1666; Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента от 2 июля 2021 г. № 400 (в части вопросов, касающихся обеспечения гражданского мира и национального согласия, формирования гармоничных межнациональных отношений); Концепцией государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества, утвержденной Президентом 2 июля 2008 г.; Федеральным законом «О государственной службе российского казачества»; федеральными законами и нормативными правовыми актами, регулирующими вопросы государственной национальной политики, социальной политики, этнокультурного развития народов России, реализации и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов; международными нормативными правовыми актами.

Цель рассматриваемой программы – укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (русской нации) и создание благоприятных условий для развития социума и его приумножения. Достижение этой цели предполагает реализацию следующих задач:

- содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений;
- содействие этнокультурному многообразию народов России;
- противодействие культурному и религиозному экстремизму.

Программа призвана, в частности, обеспечить координацию государственной национальной политики, выработку региональных стратегий этнокультурного развития, поддержку диалога между органами государственной власти и общественными национальными и религиозными объединениями. Ее реализация осуществляется в два этапа.

Целью I этапа (2014–2016 гг.) является формирование условий для преодоления сложившихся негативных тенденций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, формирование положительных сдвигов в сфере укрепления единства российской нации.

Целью II этапа (2017–2020 гг.) является развитие и закрепление положительных тенденций, сформировавшихся на I этапе, включая достижение устойчивых положительных результатов в сфере укрепления гражданского единства российской нации, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений, этнокультурного развития народов России.

Реализация программы предполагает достижение определенного социально-экономического эффекта, который будет выражаться:

- в укреплении единства российской нации и развитии единого этнокультурного пространства России как важного фактора устойчивого развития России и ее территориальной целостности;
- в прогнозировании межнациональных и межрелигиозных конфликтов, конфликтных ситуаций;
- в снижении прямого и косвенного экономического ущерба от межнациональной и межконфессиональной напряженности и конфликтов;
- в улучшении инвестиционной привлекательности регионов, в том числе Северного Кавказа;
- в росте эффективности использования этнокультурного потенциала страны;
- в улучшении этнокультурного и социального самочувствия коренных народов России.

Прогнозный объем финансирования программы составляет 6 766,35 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 4 581,91 млн руб., средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов – 2 184,44 млн руб.

Участие МВД России значимо в реализации государственных программ в области обеспечения национальной безопасности. В насто-

ящий момент действуют пять государственных программ в данной сфере, три находятся в разработке. Содержание части программ, а именно: «Обеспечение обороноспособности страны», «Обеспечение государственной безопасности» – является государственной или служебной тайной, поэтому раскрыть его не представляется возможным. Однако в открытом доступе находится информация по финансированию данных программ, что позволяет оценить динамику их развития, а также изменение роли ведомств, ответственных за их исполнение.

Так, согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» на финансирование государственной программы в сфере обеспечения обороноспособности страны приходится около 1,5 трлн руб. в год. Ключевой особенностью здесь является рост финансирования программы и подпрограмм, исполнителем которых является Министерство обороны РФ. Однако стоит отметить, что изначально в бюджете планировалось выделить сумму, большую, чем нынешняя, на 323 млрд руб.: Министерство финансов выполнило перерасчет и сократило бюджет данной программы.

В то же время порой региональные бюджеты находят возможности дополнительного финансирования государственных программ правоохранительной направленности. Так, в одной только Рязанской области на мероприятия правоохранительной направленности, реализуемые в рамках региональных государственных программ (подпрограмм), в 2019 г. в совокупности было освоено 660 млн 879 тыс. руб. при запланированной сумме в 276 млн 96 тыс. руб. А в 2020 г. региональные государственные программы в правоохранительной сфере в этом регионе имели запланированный бюджет уже в 729 млн 442 тыс. руб.

Другим немаловажным документом в данном разделе стала государственная программа «Обеспечение государственной безопасности», осуществляемая ФСБ России. Ключевыми направлениями развития, согласно бюджету данной программы, являются противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также международное сотрудничество и научные исследования в данной сфере. Про другие утвержденные программы из вышеупомянутого списка известно значительно больше, так как их содержание не составляет служебной или государственной тайны и может быть найдено в открытых источниках.

Государственная программа «Управление федеральным имуществом». Цели – создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государ-

ственных функций органами государственной власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте; совершенствование системы государственного материального резерва, повышение ее роли в позитивных процессах, происходящих в экономике и политике Российской Федерации и направленных на укрепление экономической независимости и национальной безопасности государства.

Задачи программы:

- определение целей управления объектами федерального имущества;

- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;

- повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также федеральным имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;

- обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств;

- обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем создания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества;

- создание запасов государственного материального резерва, отвечающих современным потребностям общества и отраслей производства;

- обеспечение управления деятельностью организаций системы государственного резерва в части формирования, хранения и обслуживания его запасов;

- обеспечение качественного обновления основных фондов на основании применения новейших эффективных технологий строительной индустрии.

Объемы бюджетных ассигнований программы:

2013 – 23 629 837,1 тыс. руб.

2014 – 22 093 477,5 тыс. руб.

2015 – 27 537 626,3 тыс. руб.

2016 – 25 261 007,2 тыс. руб.

2017 – 26 903 610 тыс. руб.

2018 – 29 605 500,1 тыс. руб.

Данная программа была завершена, однако в настоящее время разрабатывается новая программа с таким же наименованием, но ее содержание пока не может быть однозначно установлено.

Другие программы, такие как «Обеспечение защиты личности, общества и государства», «Обеспечение химической и биологической безопасности Российской Федерации», «Мобилизационная подготовка Российской Федерации», в настоящее время по-прежнему находятся в стадии разработки.

Сбалансированное региональное развитие включает в себя шесть государственных программ, нацеленных на стабилизацию скорости развития различных регионов Российской Федерации, а также на ускорение освоения различных труднодоступных регионов, таких как Дальний Восток, северные части Сибири и Арктика.

Первой в данном списке обозначена государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (с изменениями на 28 мая 2020 г.), курируемая Министерством РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики при содействии других министерств и ведомств.

Цели программы – повышение уровня социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа; обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения в Дальневосточном федеральном округе; повышение качества жизни граждан в Дальневосточном федеральном округе.

Задачи программы:

- формирование и развитие в Дальневосточном федеральном округе территорий опережающего социально-экономического развития с благоприятными условиями для привлечения инвестиций;
- содействие реализации инвестиционных проектов в Дальневосточном федеральном округе;
- содействие реализации инвестиционных проектов на территориях Республики Бурятия и Забайкальского края, отобранных в порядке, установленном Правительством РФ, до 3 ноября 2018 г.;
- привлечение инвестиционных и трудовых ресурсов в Дальневосточный федеральный округ;
- организационно-правовое обеспечение ускоренного развития Дальневосточного федерального округа и развитие центров экономического роста субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа;
- создание условий для устойчивого социально-экономического развития Курильских островов.

Объем бюджетных ассигнований программы:

2014 – 20 113 781,7 тыс. руб.

2015 – 25 205 298 тыс. руб.

2016 – 37 183 945,9 тыс. руб.

2017 – 13 396 237,9 тыс. руб.

2018 – 21 353 987,4 тыс. руб.

2019 – 47 755 056,8 тыс. руб.

2020 – 54 067 911,4 тыс. руб.

2021 – 44 491 265,7 тыс. руб.

2022 – 37 321 184,4 тыс. руб.

2023 – 31 300 000 тыс. руб.

2024 – 24 800 000 тыс. руб.

2025 – 24 800 000 тыс. руб.

Следует отметить, что сумма ассигнованных средств начала стремительно увеличиваться после провозглашенного «поворота на восток» вследствие небезызвестных событий на Украине, воссоединения с Республикой Крым и связанных с этим санкций западных держав.

Правительство отчетливо понимало и понимает важность развития инфраструктуры и благоприятного социально-экономического климата в дальневосточных регионах.

Более того, Арктика все чаще упоминается в документах стран Арктического региона. Россия не отстает от них в этом плане. Осознавая конечность существующих ресурсов и сырья, Правительство РФ начинает рассматривать Арктику в качестве серьезной ресурсной базы для дальнейшего развития страны.

Государственная программа «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (с изменениями на 8 июля 2020 г.), реализуемая Министерством экономического развития РФ, включает в себя следующие подпрограммы и целевые программы:

- подпрограммы, направленные на социально-экономическое развитие следующих регионов: Ставропольский край, Северная Осетия – Алания, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Дагестан, Чеченская Республика;

- развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе;

- развитие инфраструктуры в Северо-Кавказском федеральном округе;

- развитие благоприятного инвестиционного климата на территории Северо-Кавказского федерального округа;

- ряд федеральных целевых программ по вышеупомянутым сферам.

Цели программы – развитие конкурентоспособных отраслей промышленности, агропромышленного комплекса, туризма в Северо-Кавказском федеральном округе и повышение их эффективности, в том числе увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, обеспечение снижения уровня безработицы; повышение уровня инвестиционной привлекательности Северо-Кавказского федерального округа; создание благоприятных условий для устойчивого развития макрорегиона.

Задачи программы:

- расширение производства современной продукции Ставропольского края и стимулирование ее экспорта, обеспечение создания и развития инфраструктуры по защите объектов капитального строительства от чрезвычайных ситуаций природного характера;

- обеспечение строительства и модернизации промышленности, сельского хозяйства и социальной инфраструктуры Республики Северная Осетия – Алания, опережающее развитие туристической инфраструктуры и реконструкция сооружений инженерной инфраструктуры;

- обеспечение расширения и модернизации промышленного производства, агропромышленного комплекса, берегоукрепительных работ в Республике Ингушетия;

- обеспечение модернизации агропромышленного комплекса и социальной инфраструктуры Карачаево-Черкесской Республики;

- создание новых рабочих мест в отрасли промышленного производства и туристической инфраструктуры Кабардино-Балкарской Республики и строительство селелавинозащитных сооружений;

- поддержка проектов модернизации объектов промышленности и агропромышленного комплекса, развитие социальной инфраструктуры Республики Дагестан и проведение берегоукрепительных мероприятий; увеличение объема частных инвестиций в приоритетные отрасли экономики, строительство объектов социальной и транспортной инфраструктуры Чеченской Республики; увеличение туристического потока на курорты Северо-Кавказского федерального округа;

- создание объектов социальной инфраструктуры и повышение комфортности городской среды, необходимой для улучшения качества жизни населения на территории Кавказских Минеральных Вод;

- повышение информированности о социально-экономическом развитии Северо-Кавказского федерального округа;

- обеспечение поддержки проектов в сфере туризма, промышленного и агропромышленного комплексов, в рамках которых возможно привлечение частных инвестиций.

Бюджет государственной программы:

2013 – 10 779 679,2 тыс. руб.

2014 – 9 621 127,1 тыс. руб.

2015 – 20 512 516,8 тыс. руб.

2016 – 12 138 799,9 тыс. руб.

2017 – 13 899 261,3 тыс. руб.

2018 – 14 061 690,1 тыс. руб.

2019 – 14 208 912,4 тыс. руб.

2020 – 14 133 602,1 тыс. руб.

2021 – 13 529 301,1 тыс. руб.

2022 – 12 039 183 тыс. руб.

2023 – 13 603 710,2 тыс. руб.

2024 – 13 600 000 тыс. руб.

2025 – 13 600 000 тыс. руб.

Развитие и стабильность региона Северного Кавказа имеет стратегическое значение для стабильности и территориальной целостности Российской Федерации. Более того, укрепление безопасности и прозрачности в регионе позволяет пресекать распространение и транспортировку оружия, наркотиков, а также работорголю и другие преступления трансграничного характера.

Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (с изменениями на 26 декабря 2019 г.) реализуется Министерством финансов в качестве ответственного исполнителя.

Цель программы – содействие устойчивому исполнению бюджетов субъектов РФ и повышению качества управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами.

Задачи программы – совершенствование системы распределения и перераспределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации; сокращение дифференциации субъектов РФ по уровню их бюджетной обеспеченности, содействие сбалансированности бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов; повышение эффективности управления государственными финансами субъектов РФ и муниципальными финансами, создание стимулов для наращивания собственного экономического (налогового) потенциала территорий; совершенствование разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Объем бюджетных ассигнований программы:

2013 – 603 023 145,9 тыс. руб.

2014 – 631 005 469,9 тыс. руб.

2015 – 672 249 972,7 тыс. руб.

2016 – 661 058 971,9 тыс. руб.
2017 – 739 701 038 тыс. руб.
2018 – 841 525 791,2 тыс. руб.
2019 – 900 493 439 тыс. руб.
2020 – 945 212 071,7 тыс. руб.
2021 – 949 459 853,4 тыс. руб.
2022 – 962 745 851,7 тыс. руб.
2023 – 963 064 534 тыс. руб.
2024 – 963 411 335,9 тыс. руб.

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (с изменениями на 31 марта 2020 г.) курируется Министерством экономического развития РФ (до 26 февраля 2019 г.), Министерством РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики (с 26 февраля 2019 г.).

Цель программы – повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны РФ.

Задачи программы:

– повышение качества жизни и защищенности населения на территории Арктической зоны РФ;

– создание условий для развития Северного морского пути в качестве национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике и развитие системы гидрометеорологического обеспечения мореплавания в его акватории;

– развитие науки, технологий и повышение эффективности использования ресурсной базы Арктической зоны РФ и континентального шельфа Российской Федерации в Арктике;

– повышение эффективности государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ.

Объем бюджетных ассигнований программы:

2018 – 791 900 тыс. руб.
2019 – 5 675 800 тыс. руб.
2020 – 165 149,5 тыс. руб.
2021 – 144 020,9 тыс. руб.
2022 – 50 000 тыс. руб.
2023 – 51 586,5 тыс. руб.
2024 – 53 236,6 тыс. руб.
2025 – 53 236,6 тыс. руб.

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2024 года» (с изменениями на 27 июля 2020 г.) осуществляется Министерством экономического развития РФ.

Цели программы – интегрирование экономики Республики Крым и г. Севастополя в экономическое пространство России; обеспечение транспортной доступности; снятие инфраструктурных ограничений в целях обеспечения устойчивого экономического развития.

Задачами программы являются:

- устранение ограничений транспортной инфраструктуры;
- устранение ограничений и повышение качества энергоснабжения региона;
- устранение ограничений инженерной инфраструктуры; развитие социальной сферы;
- обеспечение межнационального согласия; формирование и развитие энергетической, транспортной, социальной и телекоммуникационной инфраструктуры;
- обеспечение транспортного сообщения с материковой частью Российской Федерации;
- гармонизация межнациональных отношений и устранение межэтнических конфликтов;
- эффективное использование туристско-рекреационного потенциала;
- создание благоприятного инвестиционного климата, способствующего раскрытию потенциала региона.

Объемы и источники финансирования программы составляют 1 257 280,13 млн руб.

Государственная программа «Социально-экономическое развитие Калининградской области» (с изменениями на 31 марта 2020 г.), исполняемая в 2013 г. Министерством регионального развития РФ, в 2014–2025 гг. – Министерством экономического развития РФ, предполагает в качестве стратегической цели обеспечение устойчивого развития экономики Калининградской области и повышение качества жизни.

Задачи программы:

- обеспечение стабильного функционирования организаций и предприятий, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Калининградской области, транспортной доступности и модернизации дорожной инфраструктуры, развитие молодежного туризма;
- создание новых конкурентоспособных секторов экономики, повышение уровня использования имеющихся видов ресурсов, увеличение степени обустройства населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры;
- обеспечение дальнейшего развития секторов экономики, формирование комфортного жизненного пространства на террито-

рии Калининградской области, повышение качества и продолжительности жизни.

Объем бюджетных ассигнований программы:

2013 – 6 320 000 тыс. руб.

2014 – 12 731 210,8 тыс. руб.

2015 – 11 580 132,3 тыс. руб.

2016 – 72 137 795,5 тыс. руб.

2017 – 50 286 126,6 тыс. руб.

2018 – 62 896 979,8 тыс. руб.

2019 – 67 913 197,7 тыс. руб.

2020 – 58 538 294,3 тыс. руб.

2021 – 57 446 748,3 тыс. руб.

2022 – 51 629 906,5 тыс. руб.

2023 – 73 140 109,5 тыс. руб.

2024 – 71 801 453,2 тыс. руб.

2025 – 64 228 439,5 тыс. руб.

На повышение эффективности управления государственным имуществом и государственными финансами в качестве главных стратегических приоритетов нацелен блок государственных программ, объединенных в направлении *«Эффективное государство»*. В рамках этого направления предполагается также комплекс мер по всестороннему и эффективному обеспечению интересов Российской Федерации на международной арене и создание благоприятных внешних условий для долгосрочного развития страны.

Государственная программа *«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»*, принятая в 2014 г. взамен государственной программы *«Управление государственными финансами»*, действует сейчас в редакции постановления Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 370 и осуществляется Министерством финансов РФ в качестве ответственного исполнителя.

Цели программы – обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы Российской Федерации, повышение качества управления государственными финансами и правового регулирования финансового рынка, содействие цифровизации финансовой системы.

Задачи программы:

– создание условий для обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости федерального бюджета, повышения эффективности управления общественными финансами;

– цифровизация и повышение качества процессов формирования и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Федерации, бюджетной отчетности, системы контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере;

– повышение конкурентоспособности и прозрачности налоговой и таможенной системы Российской Федерации, повышение эффективности государственного регулирования производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров, находящегося в ведении Министерства финансов;

– эффективное управление государственным долгом и государственными финансовыми активами Российской Федерации, обеспечение взаимодействия Российской Федерации в сфере международных финансово-экономических отношений с иностранными государствами и их объединениями, форумами, группами, международными организациями;

– формирование долгосрочных финансовых ресурсов для развития экономики, повышение доверия к финансовому сектору и защита прав потребителей финансовых услуг, повышение эффективности валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней.

Объем бюджетных ассигнований программы:

2013 – 769 065 506,8 тыс. руб.

2014 – 729 181 976,7 тыс. руб.

2015 – 727 470 053,9 тыс. руб.

2016 – 909 547 214,8 тыс. руб.

2017 – 1 217 061 567,1 тыс. руб.

2018 – 1 257 258 021,3 тыс. руб.

2019 – 1 279 080 012,9 тыс. руб.

2020 – 1 219 690 701,9 тыс. руб.

2021 – 1 359 100 282,5 тыс. руб.

2022 – 1 485 242 015,5 тыс. руб.

2023 – 1 682 081 393,1 тыс. руб.

2024 – 1 793 010 308,3 тыс. руб.

Государственной программой *«Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»* предусмотрены следующие подпрограммы:

– «Обеспечение долгосрочной устойчивости федерального бюджета и повышение эффективности управления общественными финансами»;

– «Повышение качества управления бюджетным процессом»;

– «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров»;

– «Управление государственным долгом и государственными финансовыми активами, повышение результативности от участия в международных финансовых и экономических отношениях»;

– «Развитие законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней».

Государственная программа «Внешиполитическая деятельность», также входящая в уже названное направление «Эффективное государство», курируется Министерством иностранных дел.

Содержание данной государственной программы недоступно в полном объеме, так как носит характер служебной или государственной тайны, однако часть данных находится в открытом доступе.

Например, в содержании подпрограммы 3 «Осуществление деятельности в сферах международного гуманитарного сотрудничества и содействия международному развитию» указано 10 основных мероприятий:

– расширение сети и модернизация российских центров науки и культуры за рубежом;

– продвижение российских науки, культуры и образования в зарубежных странах;

– распространение и укрепление позиций русского языка в мире;

– поддержка соотечественников, проживающих за рубежом;

– развитие публичной дипломатии, научных, образовательных, культурных, экономических, информационных и иных гуманитарных связей с государственными и негосударственными структурами государств – участников Содружества Независимых Государств, других иностранных государств, с международными и региональными организациями;

– развитие международных связей субъектов РФ, муниципальных образований;

– развитие региональной и субрегиональной интеграции, укрепление общего гуманитарного пространства СНГ;

– содействие реализации Концепции участия Российской Федерации в содействии международному развитию;

– участие в разработке, осуществлении и информационно-аналитическом мониторинге политики укрепления позитивного восприятия и культурно-гуманитарного влияния в мире современной России;

– обеспечение реализации подпрограммы.

Еще одна государственная программа из блока «Эффективное государство» – «Юстиция» осуществляется Министерством юстиции РФ.

Цели программы – развитие в обществе правовой модели поведения граждан, преодоление правового нигилизма, поддержание устойчивого уважения к закону.

Задачи программы:

- повышение уровня исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, включая модернизацию системы принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также обеспечение установленного порядка деятельности судов;

- повышение уровня исполнения судебных актов и уголовных наказаний, включая разработку общей стратегии государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний;

- обеспечение управления при реализации программы;

- повышение уровня защиты публичных интересов, обеспечения прав граждан и организаций;

- разработка общей стратегии в сфере судебно-экспертной деятельности и модернизация судебно-экспертных учреждений Министерства юстиции.

Объемы бюджетных ассигнований:

2013 – 244 642 437,2 тыс. руб.

2014 – 290 635 613,6 тыс. руб.

2015 – 305 494 213,5 тыс. руб.

2016 – 265 631 588,6 тыс. руб.

2017 – 244 807 832,9 тыс. руб.

2018 – 262 542 297,8 тыс. руб.

2019 – 282 044 728,1 тыс. руб.

2020 – 300 494 543,9 тыс. руб.

2021 – 308 602 249,5 тыс. руб.

2022 – 317 896 988,3 тыс. руб.

2023 – 325 451 067,3 тыс. руб.

2024 – 327 803 029,9 тыс. руб.

2025 – 326 382 549,6 тыс. руб.

2026 – 322 831 692,4 тыс. руб.

Таким образом, действующая на данный момент система государственных программ не только задает стратегические ориентиры для управления деятельностью органов и подразделений системы МВД России, но и определяет принципы их взаимодействия с другими правоохранительными органами, с органами государственной власти в целом, а также с институтами гражданского общества.

Контрольные вопросы

1. Назовите виды государственных программ Российской Федерации по уровням, срокам, направленности и способам реализации, применяемым методам и технологиям.
2. Какова структура государственных программ Российской Федерации?
3. Перечислите общие принципы разработки и реализации государственных программ Российской Федерации.
4. В реализации каких государственных программ Российской Федерации принимают участие органы внутренних дел, какова их роль в каждом случае такого участия?

Глава 3. Методические рекомендации по реализации государственных программ правоохранительной направленности

В настоящее время органы и подразделения системы МВД России, как уже отмечено выше, имеют отношение к реализации большого количества государственных программ Российской Федерации: по одной из них, «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», Министерство является ответственным исполнителем, по многим другим – соисполнителем или участником.

Результаты анализа научной литературы показывают, что в российской и зарубежной науке разработаны методические подходы к организации стратегического управления и, следовательно, методике реализации стратегических общественных программ: системный, ситуационный и процессный. Системный – согласование деятельности всех подсистем целостного объекта, процесса. Ситуационный (конкретный) – применяется тот метод, который в большей степени соответствует реальным условиям. Процессуальный – поэтапная деятельность, осуществляемая в результате решения отдельных взаимосвязанных задач.

Отечественный опыт осмысления стратегических основ управления государством мы уже упоминали, он уходит корнями в российскую государственническую традицию еще Киевской Руси и Московского царства. На философском и научном уровне тема государственной стратегии получила мощное развитие с XIX в. Стратегические проблемы совершенствования власти разрабатывал А. И. Галич (1783–1848), Н. И. Надеждин (1804–1856) формировал научные основы управления государством, предлагал технологии прогнозирования и проектирования будущего России на основе историзма. Один из лидеров революционного движения начала XIX в. П. И. Пестель (1793–1826) создал теорию революционного преобразования общества как способа его прогресса. В. Н. Майков (1823–1847) в труде «Общественные науки в России» (1845) предложил обществу систему законов социальной жизни людей и народов (их учет в социальном планировании осуществляется и в настоящее время). П. Я. Чаадаев (1794–1856) разработал проект путей улучшения управления в России, где предлагал учитывать мнения и настроения народных масс. К. Д. Кавелин (1818–1885) разрабатывал проекты социальных форм существования, где органично сочетались общечеловеческое и национально-

самобытное в этносе (предупреждал о недопустимости пересадки «общечеловеческих идеалов, которые могут быть только продуктом самодеятельного народного гения, результатом народной жизни», из одной страны в другую). М. А. Бакунин (1814–1876) стал классиком теории анархизма, на принципах которой создана демократия США (его тезисы: «все, что служит увеличению индивидуальной свободы, оправдано и прогрессивно», «для формирования справедливого государства необходима организация социума не «сверху вниз», а «снизу вверх»). Учение эволюционного управления обществом создал Н. К. Михайловский, ознакомившись с которым Теннис, Дюркгейм и другие обнаружили, что они во многом повторили нашего ученого. Предложил и обосновал идеи стратегической централизации российской власти в условиях обширной территории, малой заселенности, однообразия и простоты занятий населения, постоянной угрозы внешних нападений Б. Н. Чичерин (1828–1904) – русский правовед, философ, историк и публицист. Классик геополитики Н. Я. Данилевский (1822–1885) разработал и обосновал в рамках своей концепции культурно-исторических типов следующие принципы государственной стратегии России: всеславянского союза, отвержения европоцентристского эволюционного принципа, органического общественного развития, структурно-функционального анализа социальных систем.

В научной школе славянофильства (И. В. Киреевский, 1806–1856; А. С. Хомяков, 1804–1860; К. С. Аксаков, 1817–1860 и др.) разрабатывались проекты (модели) развития общества на самобытности культурных типов.

Положения программного управления, стратегических проектов, методики реализации государственных программ в России разрабатывались по направлениям:

- социально-политической активности населения (Ю. Е. Волков, В. И. Мухачев, А. С. Капто и др.);
- социально-экономической и духовной жизни (социальные резервы труда, общественная дисциплина, быт, семья, отдых и т. д.);
- партийной работы, механизмов ее реализации, организационных и идеологических основ, пропагандистской деятельности (В. Г. Байкова, Н. Н. Бокарев, В. П. Васильев, Г. Т. Журавлев, Д. М. Гилязитдинов, Г. Г. Силласте, А. Г. Харчев);
- устройства власти (В. Г. Афанасьев, Г. А. Белов, Ф. М. Бурлацкий, А. А. Галкин, Д. А. Керимов, Ю. А. Тихомиров и др.);
- формирования политической культуры (Н. М. Кейзеров, Н. М. Блинов, Ю. П. Ожегов, Э. Н. Ожиганов, В. А. Щегорцов).

Труды российских классиков, ученых, политиков в конечном итоге служат разрешению проблем реализации государственных программ стратегического управления обществом, в том числе в правоохранительной сфере.

Изучение иностранных работ в сфере научного осмысления проблем стратегического управления показывает возможность использования их при разработке методики реализации государственных программ в территориальных ОВД. Типологический анализ зарубежной научной литературы позволяет выделить несколько наиболее значимых подходов к концептуальному оформлению системы стратегического управления обществом и общественными процессами. Эти общие концептуальные подходы находят свое отражение и в методике реализации государственных программ в территориальных ОВД. Далеко не все в этих подходах отвечает социокультурным основам российской цивилизации и тем целям, которые ставит перед собой Российское государство, однако их изучение призвано обеспечить глубокое понимание той социальной реальности, глобальной в том числе, которая образует собой внешнюю среду для системы российских органов государственной власти и российского общества. В этой связи нам необходимо иметь в виду следующие концепции стратегического управления.

1. Социал-дарвинистские (Р. Мак-Дугал, Дж. Блейни, Дж. Доллард, К. Лоренц, Р. Арди и другие).
2. Геополитические концепции.
3. Неомальтузианские концепции.
4. Неорасистские теории.
5. Концепции социально-психологического детерминизма (З. Фрейд, Л. Козер, В. Паретто, Г. Моска, Э. Михельс, Дж. Гелбрейт, Д. Белл, Т. Карлайль, М. Вебер, Д. Шульц, Р. Литтл, Г. Перри, Н. А. Бердяев, А. Бергсон, Л. Н. Гумилев и др.).
6. Бихевиористские теории.
7. Индивидуально-личностные теории социально-психологического подхода.
8. Теория «позитивно-функционального конфликта» (Л. Козер, США, 1956 г.).
9. Концепции социального детерминизма (М. Вебер, С. Джолли, Р. Дарендорф, К. Боулдинг, Д. Дуглас, Р. Пайпс, П. Сорокин, М. Тейлор, Г. Моргантау, А. Шлезингер, У. Уитворт и др.).
10. Социально-экономические теории.
11. Теория национального суверенитета.
12. Теории идеологических разногласий.
13. Концепция «Конфликтная модель общества» (Р. Дарендорф).

14. Концепция технического детерминизма (З. Бжезинский, Г. Кан, Д. Белл, Р. Арон, У. Росту, О. Тоффлер, Д. Платт, А. Виннер, Т. Шеллинг, Дж. Бернхейм, Э. Фромм, Ж. Эллюль, Г. Маркузе и др.).

15. Военно-техническая концепция (Г. Кан, Т. Шеллинг, Ж. Эллюль и др.).

16. Теория «военно-технического пессимизма».

17. Индетерминистские теории (Б. Рассел, Х. Рейнбах, Ф. Франк).

18. Астрологические (космологические) теории.

19. Плюралистические концепции (Ю. Лидера, Н. И. Китаев, Е. И. Рыбкин, С. А. Тюшкевич).

20. Либеральная модель политического конфликта (С. Липсет).

О качестве российских стратегических программ и результатах их реализации (следовательно, качестве методического обеспечения) можно судить по условиям, в которых сейчас живет страна, по ее месту в геополитическом пространстве, а в настоящее время идет постепенное превращение России в один из важнейших геополитических центров мира. В международной политике успешно реализуется ориентация как на Запад (несмотря на искусственные трудности, создаваемые политическим истеблишментом различных западных стран), так и на Восток и Юг (Китай, Ирак, Индия). Растет уровень развития гражданского общества, налаживается система «социальных лифтов», новое качество приобретает борьба с коррупцией в структурах государственной власти, усиливается поток инвестиций в российскую экономику. Все эти факты позволяют судить о достаточно высоком качестве государственных программ и методик их реализации в различных структурах федеральной исполнительной власти, в том числе в территориальных ОВД.

Бесспорно, в настоящее время реализация государственных программ подвергается новым опасностям и угрозам, связанным с развитием цифровых технологий. Результаты опроса экспертов показывают, что, например, будут множиться различного вида преступления, в том числе экономические (см. рис. 4).

Ожидается, что будет расти число людей, пострадавших от преступлений, связанных с информационными технологиями, что способно повысить уровень недоверия к власти и подорвать мотивацию населения на реализацию государственных программ. В этой связи актуальным становится использование в методике реализации государственных программ в территориальных ОВД достижений новой отрасли знания – виктимологии (учение о потерпевших, жертвах преступлений). Это позволит на научном уровне исследовать личности потерпевших, организовать эффективные профилактические мероприятия.

А с внедрением систем искусственного интеллекта в обществе актуализируются такие проблемы, как повышенные траты материально-технических средств и финансовых ресурсов, кадровое обеспечение, общественная безопасность, перестройка производства и другие (см. рис. 5).

Можно ожидать, что новые цифровые технологии обусловят в целом усложнение оперативной обстановки на территориях ответственности органах внутренних дел, что неизбежно скажется на характере реализации многих государственных программ. Оперативная обстановка – это внешний и внутренний социально-психологический климат (комплекс условий), в котором ОВД реализуют правоохранительную и правоприменительную функции. Очевидно, что системный анализ оперативной обстановки – часть методического обеспечения реализации государственных программ в деятельности территориальных ОВД.



Рис. 4. Мнение экспертов об экономической преступности в условиях развития цифровых технологий

Изучение и оценка социальных факторов и угроз на территориальном уровне (наличное состояние преступности и иных правонарушений, прогноз криминогенной обстановки) в контексте при-

родно-географических, административно-территориальных, экономических, социальных, демографических и иных факторов внешней среды позволяет повышать качество реализации государственных программ и корректировать организацию правоохранительной деятельности. Результаты исследования практики территориальных ОВД показывают, что анализ оперативной обстановки – это сложнейшая деятельность, предполагающая серьезную научную базу, а также использование самых разных источников информации: материалов различных проверок, документов статистической отчетности, коллегиальных форм работы (коллегии, совещания), результатов конкретных социолого-правовых исследований общественно-го мнения, материалов СМИ и многих других.



Рис. 5. Проблемы общества, актуализируемые с внедрением технологий искусственного интеллекта

Методика реализации государственных программ в территориальных ОВД не может быть эффективной без постоянного наблюдения и анализа (мониторинга) среды функционирования правоохранительных структур. Предметом анализа должны быть: профессиональная подготовка персонала структур управления МВД, ГУ(У) МВД России, отраслевых и функциональных служб (уголовного розыска, борьбы с экономическими преступлениями и др.), трудовая занятость населения, социально-психологическая активность населения (участие в выборах власти, разработке решений), социально-экономическое благополучие населения, миграционные (прежде всего, иммиграционные) процессы, особенности правового порядка, протестные мероприятия, иные формы выражения социального недовольства (митинги, забастовки, демонстрации, иски в суд, жалобы), сплоченность и патриотизм населения, позитивные и негативные традиции населения на территории ответственности ОВД, преобладающий образ жизни людей, демографический состав населения (рождаемость, смертность, разводы, возраст, инвалиды), состояние деятельности СМИ и т. д. Особым объектом наблюдения, анализа (мониторинга) следует считать динамику внешней среды, которая создает труднопрогнозируемые условия оперативной обстановки (приток беженцев, массовые протесты, природные катаклизмы, эпидемии).

Как известно, в российской научной традиции различаются три уровня знания о способах и порядке какой-либо деятельности: метод, методика, методология. Смысл этих понятий следующий: метод – это некий конкретный способ действий, методика – это технология реализации группы различных методов в рамках некоторой специфической деятельности, методология – системное осмысление применяемых методов, их обоснование с указанием границ применимости, а также выработка новых методов, отвечающих целям деятельности. В зарубежной же науке такого уровневого понимания системы организации деятельности нет – там все эти смыслы объединены в одну категорию – метод.

В этой связи под методикой реализации государственных программ в территориальных ОВД следует понимать организацию деятельности с применением комплекса теоретических знаний, практических умений, технологий, сил, средств. В различных отечественных и зарубежных научных школах методика определяется и как «метод в действии», и как «путь достижения цели», и как «совокупность способов достижения цели». Такое понимание категории «методика» и ее интерпретация в деятельности территориальных

ОВД предполагает рассмотрение этого научного феномена системно, структурно-функционально, процессуально.

Точная, качественная реализация государственных программ в территориальных ОВД обусловлена выполнением ими важнейших общественных функций:

- согласование интересов и целей отдельных личностей, групп, общностей, общественных страт, классов с целью профилактики конфликтов в системе обеспечения социальной безопасности;
- регулирование удовлетворения общественных потребностей всех групп населения имеющимися возможностями общества;
- стимулирование населения на деятельность по обеспечению безопасности личности, общества, государства;
- профилактика рисков, вызовов, угроз в обеспечении общественной безопасности;
- обеспечение адаптации организационной системы к переменам, инновациям, угрозам и опасностям;
- усиление эффективности функционирования системы стратегического управления;
- согласование интересов российского общества, мирового сообщества, конкретного человека, различных общественных институтов;
- согласование несовпадающих целей человека и общества.

Безусловно, в деятельности по реализации государственных программ в территориальных ОВД должны соблюдаться следующие законы управления.

Необходимое разнообразие и специализация. Чем сложнее объект управления, тем сложнее должна быть организационная структура. Очевидно, что в этой деятельности должен быть задействован весь персонал территориального органа МВД.

Интеграция. Все экономические, политические и иные интересы персонала территориального органа МВД должны быть взаимозависимы.

Приоритет управленческой деятельности над другой деятельностью.

Доминирование стратегической цели в реализации управленческих функций.

Методика реализации государственных программ в системах управления территориальных ОВД предполагает выявление, изучение, оценку и учет общественных закономерностей, под которыми необходимо понимать относительно устойчивые связи, отношения, зависимости между отдельными элементами общественной системы.

Например, качество реализации государственных программ в системах управления территориальных ОВД зависит:

- от стиля руководства коллективами ОВД;
- профессиональной подготовленности персонала;
- уровня конфликтности в структурах управления ОВД;
- социально-экономического благополучия населения территорий;
- правового порядка;
- правоохранительных традиций населения территории;
- развитости сил и средств общественного контроля;
- национального, профессионального, возрастного состава населения территории.

Эффективная методика реализации государственных программ в территориальных ОВД обусловлена точным следованием системе принципов деятельности структур управления:

- научности;
- комплексности;
- целостности;
- системности;
- структурности;
- иерархичности;
- коллегиальности;
- ответственности за результаты;
- экономичности;
- эффективности;
- обязательности обратной связи;
- гласности;
- наследственности;
- развития;
- реалистичности (возможность решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков);
- достижимости целей (возможность оценки степени достижения целей);
- коммуникативности;
- надежности.

Эффективная методика реализации государственных программ в территориальных ОВД не может не включать комплекс конкретных способов (методов) деятельности. В этой связи она объективно базируется на следующих группах методов:

- законодательные методы (нормы УК РФ, ГК РФ, ЗК РФ, УПК РФ и другие, указы Президента, постановления Правительства, подзаконные нормативные акты других уровней управления);

- административные методы (приказы, распоряжения, директивные указания);
- экономические методы (оплата труда, премирование, штрафы);
- социально-психологические методы (методы традиционного воспитания – убеждение, пример, поощрение, принуждение, критика, соревнование; методы обучения – рассказ, показ, тренировка);
- мотивационные методы (стимулирование потребностей: физиологических, безопасности; социальных, уважения, самовыражения).

Эффективность реализации государственных программ в системах управления территориальных ОВД обеспечивается подбором кадров с управленческой психологической направленностью личности. Управленческие кадры территориальных ОВД должны иметь знания, умения и навыки для:

- исследования правовой, политической, экономической, социально-психологической, образовательной, трудовой, организационной и других видов обстановки;
- оценки обстановки, связанной с реализацией государственных программ;
- определения цели, обусловленной реализацией государственной программы;
- прогнозирования, проектирования достижения цели;
- коллективной разработки проекта решения о путях достижения цели;
- принятия решения;
- постановки задач по реализации решения;
- организации доведения задач до исполнителей;
- обучения, помощи в выполнении задач;
- контроля выполнения проекта;
- поэтапного подведения итогов, стимулирования (поощрение, наказание);
- исследования и оценки (стратегический анализ) сложившихся политических, экономических, правовых и иных условий;
- прогнозирования результатов реализации государственной программы в территориальных ОВД;
- целеполагания;
- проектирования.

Очевидно, что качественная реализация государственных программ в территориальных ОВД обусловлена деятельностью высококвалифицированных кадров, которые должны быть аналитиками, стратегами, инноваторами, активаторами, лидерами, изобретателями, рационализаторами, мотиваторами, политиками и обладать другими положительными общественными свойствами.

Методика реализации государственных программ в территориальных ОВД предполагает необходимость выявлять и учитывать:

- негативные тенденции, вызовы, угрозы срыва реализации государственных программ;
- стратегии субъектов-оппонентов, противостоящих ОВД;
- эффективность осуществления социальной политики органами исполнительной власти;
- уровень социальной безопасности на подведомственной территории, ее пороговые значения и индикаторы замера;
- строение механизма взаимодействия и координации с другими силовыми территориальными субъектами;
- степень консолидации кадровых, финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов формальных государственных структур и институтов гражданского общества для обеспечения безопасности на подведомственной территории;
- лояльность информационных и информационно-аналитических структур;
- подготовленность кадров по направлениям реализации государственных программ;
- согласованность деятельности с федеральными, региональными, местными органами власти;
- контроль (мониторинг) качества выполнения государственных программ.

Реализация государственных программ в территориальных ОВД не может быть осуществлена без активизации деятельности институтов гражданского общества. Эти структуры напрямую реализуют содержание статьи 3 Конституции РФ:

«1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Институты гражданского общества России представляют собой систему неформального управления общественными процессами. Как показывают результаты конкретного исследования, эта система включает в себя 34 относительно автономных взаимодействующих структуры. Выстраивание конструктивных отношений в сфере гражданского общества является важнейшим фактором социальной стабильности и успешности государственной политики по реализа-

ции государственных программ. Перечислим эти структуры гражданского общества.

1. Система прав и свобод человека и гражданина. Это главный институт гражданского общества, отражающий важнейшую функцию – обеспечивать суверенность личности.

2. Представительные органы власти. Представительные государственные институты (выборные, местное самоуправление) в наибольшей степени, чем остальные органы власти, зависят от гражданского общества.

3. Выборы и референдумы, институт воздействия гражданского общества на государство. Выборы и референдумы – высшее проявление демократизма государственного устройства, народовластия.

4. Политические партии. Это ведущая политическая сила гражданского общества. Партии – связующие звенья между гражданским обществом и властью.

5. Оппозиция как феномен гражданского общества. Оппозиция – тень власти.

6. Общественные объединения – основная ячейка гражданского общества.

7. Профсоюзы – самые массовые общественные объединения, защищающие профессиональные интересы граждан, помогающие им бороться за создание благоприятных условий труда и быта при исполнении ими профессиональных обязанностей или в связи с таким исполнением.

8. Кооперация – добровольное объединение граждан, занимающихся определенными видами экономической деятельности. Будучи независимой от государственных и частных коммерческих организаций, она входит в систему институтов гражданского общества, обеспечивая его соединение со вторым сектором общего мегасоциума.

9. Трудовые коллективы – важнейшие ячейки политической и социальной структуры общества.

10. Религиозные объединения. Позитивные религиозные организации социализируют верующее население страны, проводят работу по духовно-нравственному оздоровлению населения, способствуют укреплению духовно-нравственных основ гражданского общества.

11. Благотворительные организации. Они помогают нуждающимся, в первую очередь социально незащищенным людям, а также объединяют тех граждан, которые готовы пожертвовать своим временем, имуществом и средствами для улучшения жизни обездоленных. Это способствует формированию гражданских качеств и у тех, кому помогают, и у тех, кто помогает.

12. Ассоциации вкладчиков – организации, борющиеся за восстановление нарушенной справедливости, возврат утраченных трудовых сбережений. По типу этих ассоциаций возможно создание и других объединений жертв совершенного при попустительстве властей обмана и других противоправных махинаций.

13. Женские движения, организации – гражданские институты, созданные для поддержки женщин, обеспечения им равноправия, участия в политической жизни, развития самосознания и т. п.

14. Некоммерческие организации (НКО). НКО объединяют граждан главным образом по их частным интересам, обеспечивая взаимодействие таких интересов с публичными и помогая людям проявить свои творческие способности в самых различных сферах общественной жизнедеятельности.

15. Культурно-просветительные и спортивные общества – разновидность НКО. Их задача – обеспечение самореализации частных интересов граждан, вовлечение их в культурно-просветительную и спортивную деятельность.

16. Воспитательно-педагогические организации. Задача таких организаций – привлекать внимание общества и всех его структур к проблемам воспитания молодого поколения, инициировать усилия в этой области общественности, государственных институтов.

17. Оборонно-патриотические правоохранительные общественные организации – призваны оказывать содействие государству профессионально готовить кадры, молодежь для силовых структур страны.

18. Детские и молодежные общественные организации. Обеспечивают формирование активной гражданской позиции у молодого поколения.

19. Ветеранские организации. Они решают проблемы старшего населения, обеспечивают преемственность поколений, сохраняют и развивают патриотические традиции.

20. Общественные организации здравоохранения. Способствуют формированию здорового образа жизни граждан, освобождению общества от таких опаснейших социальных болезней, как наркомания, алкоголизм, табакокурение, половая распущенность и т. д.

21. Независимые СМИ. СМИ – четвертая ветвь власти, мощное оружие гражданских институтов для реализации своих интересов, ограничения административно-бюрократического и криминального давления на общество.

22. Академические учреждения и научно-исследовательские центры, институты. По своему юридическому статусу они относятся к числу учреждений, занимавших промежуточное положение

между гражданским обществом и государством. К ним примыкают различные аналитические и информационные фонды и ассоциации, не являющиеся государственными, но оказывающие значительное влияние на процессы формирования и государственной политики, и структур гражданского общества.

23. Научные и научно-технические общества. Объединяют усилия научной и технической интеллигенции по решению перспективных задач развития государства и институтов гражданского общества.

24. Творческие союзы и ассоциации работников культуры. Традиционно творческие объединения мастеров культуры функционируют в интересах человека и гражданского общества.

25. Фонды. Они создают возможность общественного контроля за расходованием средств, идущих на нужды гражданского общества, группируют вокруг своих структур граждан, помогают им проявлять творческую активность в различных сферах общественно полезной деятельности.

26. Общественные объединения предпринимателей. Такие объединения, не преследующие коммерческие цели, активно воздействуют на процесс формирования и функционирования гражданского общества. В данной схеме и они выделены в самостоятельный гражданский институт.

27. Землячества и национальные диаспоры. Эти структуры укрепляют федералистские отношения, единство субъектов Федерации, обеспечивают общность граждан России.

28. Объединение граждан по месту жительства и общественные органы местного самоуправления. Главная цель таких институтов – объединить граждан по месту жительства с целью совместной защиты прав и свобод населения, удовлетворения потребностей.

29. Общественные клубы и самодеятельные ассоциации. Это большая группа НКО, относящихся к протопартиям. Они объединяют людей главным образом по интересам (филателисты, коллекционеры, путешественники, рыбаки и охотники и т. д.).

30. Группы давления – группы, в большинстве случаев официально действующие в представительных органах власти.

31. Правозащитные объединения. Активно воздействуют на процесс формирования гражданского общества, вовлекают другие общественные объединения и неорганизованную часть общественности в правозащитные акции.

32. Природоохранные общественные организации. Объединяют усилия общества в деятельности по охране окружающей среды, обеспечивают в этой сфере единство частных и публичных интересов.

33. Общества культурного сотрудничества и связи с зарубежными странами. Цель этих обществ – установление прямых контактов общественности с зарубежными партнерами в интересах укрепления начал гражданского общества во всех странах.

34. Российские зарубежные диаспоры. Они объединяют людей и организуются для решения задачи построения гражданского общества в России и оптимизации гражданских отношений в странах проживания российских соотечественников.

Очевидно, что все эти общественные силы должны быть учтены и использованы при организации деятельности по реализации государственных программ в территориальных ОВД. Прежде всего, необходима организация взаимодействия с политическими партиями, как ведущей политической силой гражданского общества. Ведь они – связующие звенья между гражданским обществом и властью. В России на первых этапах постсоветской многопартийности Министерством юстиции в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регистрировалось до 150 различных партий, организаций, движений. Многие из этих политических организаций не имели долгого существования, однако их создание ознаменовало период активного становления гражданской активности россиян.

После окончания эпохи идеологической монополии КПСС и принудительного атеизма в России регистрировались и регистрируются десятки религиозных организаций. Эта новая реальность гражданского общества России также требует особого внимания в контексте проблем стратегического государственного управления. Один их перечень позволяет утверждать, что эти объединения представляют собой значимый фактор той внешней среды, в которой осуществляется реализация государственных программ в территориальных ОВД.

В этот перечень входят:

1. Русская православная церковь.
2. Российская православная автономная церковь.
3. РПЦ за границей.
4. Истинно-православная церковь.
5. Российская православная свободная церковь.
6. Униатская ПЦ – Киевский Патриархат.
7. Старообрядцы.
8. Римско-католическая церковь.
9. Греко-католическая церковь.
10. Армянская апостольская церковь.

11. Ислам.
12. Буддизм.
13. Иудаизм.
14. Евангельские христиане-баптисты.
15. Евангельские христиане.
16. Евангельские христиане в духе апостолов.
17. Христиане веры евангельской – пятидесятники.
18. Харизматические церкви.
19. Церковь полного евангелия.
20. Евангельские христиане-трезвенники.
21. Духовные христиане-трезвенники (чуриковцы).
22. Адвентисты седьмого дня.
23. Лютеране.
24. Новоапостольская церковь.
25. Методистская церковь.
26. Реформатская церковь.
27. Пресвитерианская церковь.
28. Английская церковь.
29. Свидетели Иеговы.
30. Меннониты.
31. Армия Спасения.
32. Церковь Иисуса Христа Святых последних дней (мормоны).
33. Ассоциация «Церквей Объединения» (Муна).
34. Церковь Божьей Матери Державная.
35. Молокане.
36. Духоборы.
37. Церковь последнего завета.
38. Квакеры.
39. Церковь Христа.
40. Христиане иудействующие.
41. Неденоминированные христианские объединения.
42. Сайнтологическая церковь.
43. Индуизм.
44. Сознание Кришны (Вайшнавьи).
45. Сайентистская церковь.
46. Вера Бахаи.
47. Тантризм.
48. Даосизм.
49. Ассирийская церковь.
50. Сикхи.
51. Копты.
52. Шаманизм.

53. Караимы.
54. Зороастризм.
55. Духовное единство (толстовцы).
56. Живая этика.
57. Языческие верования и другие конфессии.

Реализация государственных программ в территориальных ОВД, как подтверждается теорией и практикой, технологически должна осуществляться централизованно (директивно), нормативно, индикативно и итеративно (пошагово).

Технология директивной реализации заключается в доведении до исполнителей способов деятельности, сроков исполнения в форме приказа (директивы). В качестве примера можно назвать Директиву МВД России на текущий год исполнения приоритетных задач ОВД.

Реализация государственных программ в территориальных ОВД на основе нормативов (нормативная технология) заключается в достижении установленных властным органом управления результатов в различных сферах деятельности (политической, экономической, правовой и других), например: добиться снижения уровня экономических преступлений на 10 %, а бытовых – на 15 % и т. п.

Методика индикативной реализации государственных программ в территориальных ОВД состоит в конкретизации нормативных показателей. Деятельность планируется и регулируется по специально разработанным параметрам (индикаторам), на которых сосредотачиваются основные усилия субъектов управления. Например, для снижения уровня протестных действий в публичной сфере планирование осуществляется по основным показателям: снижение уровня безработицы, профилактика деятельности НКО, развитие транспортной системы, лояльность местной власти и т. п.

Пошаговая (итеративная) реализация государственных программ в территориальных ОВД заключается в решении практических задач в соответствии с поэтапным планом конкретных мероприятий, каждое из которых создает предпосылки и необходимые условия для последующих. Например, для реализации государственной программы РФ «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», целью которой является повышение качества и результативности противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, а также доверия к ОВД России со стороны населения, итеративная методика заключалась в поэтапном (распределение по времени,

выделяемым материальным ресурсам, кадрам и т. п.) улучшении следующих показателей:

- эффективность оперативно-розыскной деятельности;
- качество предварительного следствия и дознания;
- оптимальность охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и государственной охраны имущества;
- безопасность дорожного движения;
- улучшение функционирования всей системы территориального ОВД.

В методике необходимо учитывать, что содержание процесса реализации государственных программ в территориальных ОВД составляет совокупность целевых ориентиров, экономических расчетов, заданий, прогнозов ожидаемых результатов.

Методика реализации государственных программ в территориальных ОВД основывается на строгой алгоритмизации деятельности структур управления, которое принято именовать «специализированным управлением». Алгоритм его следующий:

- исследование и оценка социально-психологической и иных обстановок на территории ответственности ОВД;
- изучение содержания, особенностей программы в контексте функций ОВД;
- оценка своих сил, средств, возможностей (политической, экономической, социально-психологической, образовательной, трудовой, организационной) реализации программы;
- конкретизация, определение, оценка достижимости цели и решения задач, поставленных в программе;
- прогнозирование, проектирование достижения цели;
- коллективная разработка проекта решения о путях реализации программы;
- принятие решения на реализацию программы;
- постановка задач по реализации программы (документируется приказом);
- организация доведения задач до исполнителей;
- обучение, помощь в выполнении задач;
- контроль выполнения приказа;
- поэтапное подведение итогов, стимулирование (поощрение, наказание).

Результаты исследования практики реализации государственных программ в территориальных ОВД показывают, что она встречает много объективных трудностей. Прежде всего, для разработки эффективной методики реализации сама структура программ долж-

на быть конкретной, рациональной, ясной, посильной для исполнения. Полезно будет в этой связи обратиться и к зарубежному опыту.

Так, административно-бюджетное управление администрации президента США ответственно за определение приоритетных областей и их согласование с федеральными департаментами (агентствами) и профильными комитетами Конгресса США, в число которых включены, например, обеспечение кибербезопасности, предотвращение климатических изменений, инвестиционная деятельность и новые рабочие места, содействие развитию рынков, развитие информационных технологий и пр. Плановые документы департаментов (агентств) подлежат согласованию с межведомственными приоритетными целями правительства.

Структура разделов этих планов включает:

- обоснование, почему эту задачу необходимо решать;
- показатели конечных эффектов и обеспечивающих мер;
- ключевые контрольные события, первоочередные меры, обеспечивающие достижение конечного эффекта;
- необходимые законодательные и регулирующие решения;
- ресурсы, подготовку кадров, профессиональный состав;
- партнеров;
- ответственное лицо.

Обобщая методические требования к подготовке документов стратегического планирования, можно выделить совершенно необходимые аспекты этой подготовки. Вовсе не обязательно перечисляемые аспекты должны выливаться в самостоятельные развернутые разделы программы, однако без учета и детальной проработки всех этих компонентов планирования добротная стратегия немислима. Всякая программа должна содержать системное изложение следующих вопросов:

- общие положения (место данной программы в системе документов стратегического планирования);
- современная ситуация в России и тенденции ее развития;
- описание структуры, содержания стоящей проблемы;
- результаты анализа наличного состояния проблемы (объекта);
- прогноз развития ситуации по различным сценариям;
- миссия, цель, направления, задачи стратегического управления ситуацией;
- решаемые социальные задачи (показатели, которые должны быть достигнуты);
- риски, угрозы, пути их профилактики;
- основные этапы и ожидаемые результаты реализации программы;
- информационное обеспечение реализации программы;

- механизмы реализации программы;
- организационное обеспечение, субъекты реализации программы;
- кадровое обеспечение программы;
- мотивация, стимулирование программируемой деятельности;
- материальное (ресурсное) обеспечение: объемы и источники финансирования программы.

Необходимо отметить, что разработку единой методики реализации государственных программ в территориальных ОВД затрудняет целый ряд факторов. Прежде всего, поскольку речь идет о вопросах стратегического планирования, мы всегда имеем дело с неопределенностью внешних и внутренних условий, которая неизбежна в силу вероятностного характера любых долгосрочных прогнозов. Во-вторых, сами механизмы долгосрочного стратегического управления, в отличие от оперативного решения текущих задач, не обеспечивают гарантированного результата, возможности управления социальными процессами на длинной дистанции существенно ограничены. В-третьих, помимо этой ограниченности наших возможностей влияния на социальные институты, всегда присутствует большая или меньшая дисфункция самих социальных институтов. Применительно к российской действительности необходимо еще упомянуть в качестве факторов, затрудняющих выработку универсальной методики принятия и реализации государственных программ в сфере правоохранительной деятельности, достаточно низкий уровень активности гражданского общества, остающуюся социальную напряженность, размывание положительных общественных традиций народа.

Эффективное применение методики реализации государственных программ в территориальных ОВД невозможно без организации информационно-аналитического обеспечения их деятельности, без проведения серьезной информационно-аналитической работы. Безусловно, это один из ключевых элементов методики, призванный обеспечить сбор, обработку и выдачу информации для целенаправленной, точной, без лишних ресурсных затрат деятельности.

Информационное обеспечение методики реализации государственных программ в территориальных ОВД заключается в том, чтобы собрать, проанализировать, отобрать, систематизировать сведения, необходимые для успешного выполнения конкретной работы. Точная информация – условие успеха любой деятельности и во все времена. Как известно, в нашей стране в 1961 г. была разработана и введена в действие Инструкция по учету информации в ОВД, а полвека назад (в 1971 г.) при МВД СССР был создан Главный научный информационный центр управления информацией (ГНИЦУИ), впоследствии переименованный в Главный информа-

ционный центр (ГИЦ), а в МВД, УВД были созданы информационные центры (ИЦ). Главный информационный центр МВД России обеспечивает все структуры внутренних дел основными видами систематизированной информации: статистической, розыскной, оперативно-справочной, криминалистической, производственно-экономической, научно-технической, архивной. Это уникальные многопрофильные централизованные массивы информации с многомиллионными учетными документами, которые необходимо использовать в процессе реализации государственных программ территориальными ОВД.

В методике реализации государственных программ в территориальных ОВД особое внимание следует уделять учетно-регистрационной работе и контролю за ее осуществлением. Учет и регистрация лиц, склонных к преступной деятельности, становится актуальной задачей в методике реализации государственных программ в территориальных ОВД. Как показали результаты контент-анализа правовой информации, в настоящее время в учетно-регистрационной системе насчитывается более 20 млн дактилокарт, что способствует раскрытию различных преступлений.

Коэффициент криминальной активности (количество лиц, совершивших преступления, в расчете на 100 тыс. человек) по различным группам населения является очень важным ориентиром при участии ОВД в реализации различных государственных программ. В последнее десятилетие мы видим устойчивую тенденцию к снижению коэффициента криминальной активности населения: при практически постоянной общей численности населения количество зарегистрированных преступлений каждый год снижается. Определенное исключение в этом отношении представляет собой только 2015 г., показавший рост зарегистрированных преступлений на 9 %, что объясняется вхождением в состав России нового субъекта Федерации: помимо механического увеличения численности населения и, соответственно, численности криминального элемента сыграло существенную роль и введение новой нормативной базы и новых стандартов учетно-регистрационной дисциплины, которое дало в Крымском Федеральном округе в 2015 г. прирост зарегистрированных преступлений на 50,8 %, а по выявленным лицам, совершившим преступления, – прирост на 109 %.

Важный показатель для реализации государственных программ территориальными ОВД – территориальная распространенность, «география» преступности. Неравномерность ее распределения по различным регионам обусловлена культурными, экономическими, национально-психологическими и другими особенностями,

что априори влияет на качество реализации программ. В этой связи очевидна важность учетно-регистрационной и статистической работы в ОВД, которую осуществляют практически все сотрудники (подразделения, службы) – следователи, дознаватели, оперативные работники и другие специалисты. Статистика ОВД утверждается постановлением Госкомитета России по статистике и согласовывается с Генеральной прокуратурой России. В настоящее время создана единая для всех правоохранительных органов (прокуратуры, МВД, ФСБ, Государственного таможенного комитета и других) государственная отчетность о состоянии преступности.

Очевидно, что качество методики реализации государственных программ территориальными ОВД зависит от состояния сил и средств, которыми они располагают. В этой связи необходимо совершенствовать общие методические основы анализа деятельности ОВД. Целью такого анализа должно быть определение проблем и закономерностей деятельности ОВД, путей повышения результативности их работы. Конкретные задачи, которые должны решаться в ходе общего анализа деятельности ОВД, следующие:

- исследование практики деятельности ОВД в контексте реализации государственных программ;
- оценка эффективности органа в профилактике преступности;
- выявление неиспользованных резервов в реализации государственных программ.

В ходе анализа деятельности территориальных ОВД используются самые разные методы: теоретические (анализ, синтез, сравнение, аналогия, индукция, дедукция, идеализация, моделирование и другие), эмпирические (интернет-опрос, фокус-группа, экспертная оценка, анализ документов, биографический метод, наблюдение, эксперимент, контент-анализ и другие), социологические методы, а также методы статистической обработки данных (факторный, корреляционный, регрессионный). При оценке практики управленческой деятельности могут использоваться базовый метод (сопоставление имеющегося состояния с исходным положением); метод сопоставления вариантов управленческих действий для выбора лучшего; метод сопоставления результатов управленческих действий различных ОВД; нормативный метод (сопоставление на основе нормативов); метод изучения общественного мнения и настроения.

Известно, что основа успешной управленческой деятельности – реалистичное планирование организационных мероприятий ОВД. Этот управленческий феномен следует считать элементом содержания методики реализации государственных программ территориальными ОВД. План – это распределение мероприятий по месту,

времени, силам. Планы реализации государственных программ территориальными ОВД различаются по продолжительности реализации как стратегические, оперативные, тактические; по содержанию и адресности – типовые, разовые и личные планы. В плане работы территориального ОВД по реализации государственных программ необходимо учитывать условия деятельности, особенности оперативной обстановки. Классический по форме оптимальный план работы территориального ОВД по реализации государственных программ должен включать разделы, сопряженные с основными потребностями общества, которые реализуются специализированными структурами федеральной исполнительной власти.

Структура исполнительной власти России представлена министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, общее число которых составляет на сегодня 73. Это число в зависимости от динамики актуальных государственных потребностей может изменяться: структура федеральных органов исполнительной власти подлежит утверждению при каждой смене Правительства, изменения могут вноситься и в период работы одного Правительства. Часть федеральных служб и агентств подчинены федеральным министерствам, а часть имеет самостоятельный статус. При этом успешная деятельность каждого органа исполнительной власти обеспечивается в том числе работой ОВД.

Ряд федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств находится под непосредственным общим руководством Президента РФ, таких самостоятельных структур 14, еще четыре федеральные службы и одно федеральное агентство подведомственны министерствам. В этом ряду МВД России традиционно указывается первым. Здесь же мы видим, например, Главное управление специальных программ Президента РФ, имеющее статус федерального агентства. Остальные федеральные министерства с подведомственными службами и агентствами, а также самостоятельные федеральные службы и федеральные агентства находятся под руководством Правительства РФ.

Деятельность всех федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, в частности деятельность всех подразделений системы МВД России, осуществляется на программно-плановой основе. Традиционные разделы планов работы центрального аппарата МВД России и территориальных ОВД представлены следующим образом:

- оптимизация управленческой деятельности;
- борьба с преступностью в сфере экономики;
- борьба с организованной преступностью;

- борьба с незаконным оборотом наркотиков, оружия и боеприпасов;
- участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом;
- обеспечение личной безопасности граждан и сохранности их имущества;
- повышение эффективности раскрытия и расследования преступлений, розыска преступников;
- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- профилактика правонарушений;
- взаимодействие с другими правоохранительными органами и другими заинтересованными организациями;
- развитие и укрепление международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью;
- организация работы с кадрами;
- укрепление финансового и материально-технического обеспечения;
- дополнительные мероприятия.

Безусловно, структура и содержание плана в зависимости от условий (специфики) работы территориального ОВД должны быть расширены, уточнены и конкретизированы. План основных мероприятий дополняется приложениями, графиками инспектирования, контрольных и комплексных проверок, совещаний, семинаров, конкурсов.

Методика реализации государственных программ территориальными ОВД должна включать деятельность по оказанию им практической (методической) помощи вышестоящими структурами Министерства. Очевидно, что оказание помощи нижестоящему органу управления является формой контроля.

Содержание методической помощи может определяться на основе:

- непосредственного ознакомления с деятельностью ОВД по реализации государственных программ (опрос, наблюдение, эксперимент, беседа, заслушивание и другие методы);
- изучения отчетных и других документов (статистики, уголовных дел, материалов проверки, публикаций в СМИ и других);
- заслушивания исполнителей (руководителей).

Особое значение для организации методической помощи территориальному ОВД по реализации государственных программ имеют конкретные социологические исследования. Они позволяют получить первичную информацию о деятельности ОВД как от граждан,

соприкасающихся с их деятельностью, так и от сотрудников, и при оказании практической помощи ввести соответствующие коррективы в деятельность проверяемой структуры.

В методике реализации государственных программ в территориальных ОВД особое место занимает технология организации исполнения управленческих решений.

Непосредственно организуют и осуществляют исполнение решений вышестоящих органов начальник конкретного ОВД, его руководящий состав, аппарат управления, а также сотрудники, в чьи обязанности входят отдельные направления организаторской деятельности (материально-техническое обеспечение, обеспечение мобилизационной готовности, обслуживание средств связи, технических средств управления и т. д.).

Исполнение управленческих решений по реализации государственных программ территориальным ОВД всегда алгоритмизировано на основе имеющегося управленческого опыта. В зависимости от ограниченности времени, обстановки, сложности решение может исполняться параллельно или последовательно, но в любом случае поэтапно:

- доведение содержания решения до исполнителей;
- подбор исполнителей, их обучение, инструктаж;
- обеспечение (организационное, социально-психологическое, информационное, материально-техническое, финансовое, методическое, правовое) деятельности исполнителей;
- подведение итогов исполнения решения.

Контроль, коррекция, регулирование процесса исполнения решения осуществляется на всех этапах.

Безусловно, классическим алгоритмом реализации управленческого решения является:

- исследование (изучение) обстановки, в которой предстоит выполнять мероприятия, определенные решением вышестоящего органа управления;
- оценка обстановки (политической, экономической, социально-психологической, образовательной, трудовой, кадровой, организационной, материально-технической, информационной и другой);
- уяснение, конкретизация, интерпретация цели;
- прогнозирование, проектирование (разработка замысла) путей, методов достижения цели;
- разработка проекта решения о путях реализации решения вышестоящего органа управления;
- принятие собственного решения на деятельность по достижению цели;

- постановка задач подчиненным по реализации решения;
- организация доведения задач до исполнителей;
- дополнительное обучение исполнителей, помощь в выполнении задач;
- контроль выполнения (решения) задач исполнителями;
- коррекция, уточнение задач в соответствии с изменениями обстановки;
- поэтапное подведение итогов, стимулирование (поощрение, наказание).

Обязательным структурным элементом и функцией системы управления в рамках любой деятельности является контроль – отслеживание хода решения предусмотренных планом задач в части сроков исполнения и качества получаемых результатов.

Контроль может быть также определен как деятельность, направленная на обнаружение и устранение проблем в выполнении управленческих решений.

Алгоритм организации контроля должен быть следующим:

- оценка объекта и сравнение его с эталоном;
- определение цели;
- планирование, проектирование, программирование контроля;
- назначение и обучение персонала группы контроля;
- постановка задач группе контроля;
- помощь группе контроля;
- подготовка отчета и предложений по устранению обнаруженных проблем.

Виды контроля следует классифицировать:

- по силам и средствам (групповой, индивидуальный, инструментальный, технический);
- содержанию (контроль исполнения, деятельности, поведения, лояльности, интенсивности деятельности, порядка деятельности);
- времени (постоянный, периодический, долговременный);
- назначению (помощь, регулирование, наказание, принуждение);
- глубине (поверхностный, углубленный, системный, структурно-функциональный);
- периодичности (суточный, квартальный, годовой);
- направленности (вертикальный, горизонтальный);
- выполняемым задачам (экономический, социально-психологический, политический, демографический);
- формам (административный, общественный).

Принято различать два вида системного контроля реализации государственных программ территориальным ОВД: административный (формальный) и общественный (неформальный).

Результаты наблюдения практики реализации государственных программ территориальным ОВД показывают проблемы реализации контроля:

- сопротивление контролю со стороны лиц, незаинтересованных в законности деятельности организации;
- сложности в формировании и подготовке контролирующих групп, личностей;
- значительные материальные затраты на организацию и проведение контроля;
- трудности в выявлении системных проблем организации.

Необходимым условием действенного административного контроля является штатная организационная структура. К субъектам контроля в ОВД следует, прежде всего, отнести аппараты МВД России, МВД, УВД республик, краев, областей, а также их штатные подразделения: штабные аппараты (в том числе дежурные части), финансово-плановые (экономические), контрольно-методические структурные подразделения основных служб (уголовного розыска, БЭП, следствия, по организованной преступности). Кроме того, к субъектам контроля следует отнести постоянно действующие комиссии МВД, УВД, такие как комиссия по комплексным проблемам борьбы с преступностью, по комплексным проблемам общественной безопасности.

Методика реализации государственных программ в территориальных ОВД должна анализироваться, оцениваться, уточняться, корректироваться. Особо актуально это положение в настоящее время, когда интенсивно развиваются цифровые технологии (роботизация).

Результаты исследования управленческой и оперативно-служебной деятельности ОВД позволяют сформировать следующую систему показателей оценки методики реализации государственных программ в территориальных ОВД:

- активность населения в реализации государственных программ на территории ОВД;
- рост уровня социально-экономического благополучия населения территории ответственности ОВД;
- стабилизация процесса миграции (эмиграции) населения на территории ответственности ОВД;
- стиль руководства в структурах территориальной федеральной исполнительной власти;
- уровень производительности труда на территории ответственности ОВД;
- состояние конфликтности населения;
- правовой порядок на территории;

- количество протестных и иных мероприятий (иски в суд, жалобы);
- уровень коррупции;
- уровень информированности населения о качестве реализации государственных программ на территории ответственности ОВД;
- управляемость структур формальных и неформальных институтов общества, работающих на территории ответственности ОВД;
- сплоченность, патриотизм населения территории ответственности;
- количество и уровень развития позитивных общественных традиций в реализации государственных программ;
- общественное настроение на территории ответственности;
- общественное (коллективное) мнение о необходимости и возможности реализации государственных программ в территориальных ОВД;
- уровень развития сил и средств общественного контроля на территории ответственности;
- количество населения, ведущего здоровый образ жизни;
- количество многодетных семей;
- количество разводов (демографическое благополучие семей);
- количество и уровень защиты людей с ограниченными социальными возможностями (инвалидов);
- свобода СМИ, открытость власти;
- известность представителей государственной власти («ручное» управление);
- престижность профессий и др.

Контрольные вопросы

1. Какие концепции стратегического управления существуют в современной управленческой науке и практике?
2. Перед какими вызовами и угрозами стоит в настоящее время мир в целом и Российская Федерация в частности?
3. Укажите теоретические основы разработки методик государственного программного управления.
4. Назовите факторы, осложняющие разработку единой методики государственного программного управления.
5. Каковы пути обеспечения эффективного применения принципов программно-целевого управления в деятельности ОВД России?

Заключение

Исходя из проанализированной в настоящем пособии информации о роли и сущности методологии программно-целевого управления, а также результатах его использования в правоохранительной сфере, очевиден вывод о том, что государственные программы – важнейший инструмент внутренней и внешней политики во всех сферах жизнедеятельности государства и общества. Они выполняют роль целеуказания и унификации целей развития страны на всех уровнях от районного (муниципального) до федерального и межгосударственного. Содержание государственных программ отражает реакцию Правительства РФ на существующие в стране проблемы, препятствующие ее равномерному, гармоничному и всеобъемлющему развитию.

Тезисно выводы по информации, представленной в пособии, можно изложить следующим образом:

- государственная программа – это детализация социальной стратегии государства – общий, ограниченно детализированный план деятельности на длительный период;

- Россия имеет фундаментальные теоретические основы и практический опыт в разработке эффективной методики реализации государственных программ в территориальных ОВД;

- в настоящее время реализация государственных программ подвергается новым опасностям и угрозам, связанным с развитием цифровых технологий;

- цифровые технологии обусловят в целом усложнение оперативной обстановки на территориях ответственности ОВД, что неминуемо скажется на качестве реализации многих государственных программ;

- в методике реализации государственных программ территориальными ОВД необходимо изучение и анализ оперативной обстановки, в которой организуется правоохранительная и правоприменительная деятельность;

- в этой связи под методикой реализации государственных программ в территориальных ОВД следует понимать деятельность с применением комплекса теоретических знаний, практических умений, технологий, сил, средств;

- методика реализации государственных программ в системах управления территориальных ОВД предполагает выявление, изучение, оценку и учет общественных закономерностей;

- эффективная методика реализации государственных программ в территориальных ОВД обусловлена точным следованием

принципам деятельности структур управления: научности, комплексности, целостности, системности и другим;

– методика реализации государственных программ в территориальных ОВД базируется на следующих группах методов: законодательных, административных, экономических, социально-психологических, мотивации и других;

– эта деятельность не может быть осуществлена без активизации деятельности институтов гражданского общества, в том числе политических партий, религиозных конфессий. Она осуществляется централизованно (директивно) и децентрализованно, нормативно, индикативно и итеративно (пошагово). В этом процессе должен быть использован отечественный и передовой зарубежный опыт;

– в настоящее время в условиях развития цифровых технологий (роботизации) создаются обстоятельства, облегчающие (повышается качество информационно-аналитического обеспечения) и осложняющие разработку и применение (оппоненты получают большое разнообразие средств противодействия, появляются преступления с высокотехнологичным содержанием) методики реализации государственных программ;

– в указанной методике должен быть применен комплекс теоретических (анализ, синтез, сравнение, аналогия, индукция, дедукция, идеализация, моделирование и другие), эмпирических (интернет-опрос, фокус-группа, экспертная оценка, анализ документов, биографический метод, наблюдение, эксперимент, контент-анализ и другие), социологических методов исследования, а также методов статистической обработки данных (факторный, корреляционный, регрессионный);

– план работы территориального ОВД по реализации государственных программ как элемент содержания методики должен включать разделы, сопряженные с основными потребностями общества, которые реализуются специализированными структурами федеральной исполнительной власти, государственными программами;

– методика указанной деятельности должна включать деятельность по оказанию субъектам управления внутренних дел методической помощи вышестоящими структурами Министерства;

– в методике реализации государственных программ в территориальных ОВД особое место занимает технология организации исполнения управленческих решений;

– контроль, коррекция, регулирование процесса исполнения решения осуществляется на всех этапах;

– методика реализации государственных программ в территориальных ОВД должна анализироваться, оцениваться, уточняться, кор-

ректироваться. Особенно актуально это положение в настоящее время, когда интенсивно развиваются цифровые технологии (роботизация).

Результаты реализации государственных программ, с которыми связана деятельность ОВД, и программирования антикриминальных мер подтверждают их важнейшую роль в стратегическом управлении государством и, несмотря на существующие в настоящее время недостатки в системе стратегического планирования и управления, создают мощный импульс для устойчивого и стремительного развития Российской Федерации, а их унифицированный характер позволяет заявить о комплексном подходе к стратегическому планированию в Российской Федерации, в том числе к вопросам обеспечения общественной безопасности.

Рекомендуемая литература

Учебники и монографии

Анисина С. С., Юзиханова Э. Г. Организация планирования в органах внутренних дел Российской Федерации: учебно-практическое пособие. Тюмень, 2018.

Берман С. С., Воробьев А. А. Стратегическое государственное управление: учебное пособие. Казань, 2018.

Васильев В. П., Деханова Н. Г., Лось Н. А., Холоденко Ю. А. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата. 3-е изд., перераб. и доп. Москва, 2019.

Власов Б. Е., Петрова О. В., Мусатов Д. А., Чернов В. В. Целеполагание в управлении организацией в правоохранительной сфере: учебное пособие. Москва, 2020.

Власов Б. Е. Программно-целевое управление в органах внутренних дел: учебное пособие. Москва, 2018.

Касперович С. А. Прогнозирование и планирование экономики: курс лекций. Минск, 2007.

Региональное управление и территориальное планирование: в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Шедько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2018.

Смирнова О. О. Основы стратегического планирования Российской Федерации: монография. Москва, 2013.

Фахрутдинова А. З. Прогнозирование и программирование: учебное пособие. Новосибирск, 2014.

Шумаева В. А. Государственное регулирование национальной экономики. Москва, 2018.

Научные статьи

Анисина С. С. Организационные основы координации и взаимодействия правоохранительных органов // Научный портал МВД России. 2018. № 3 (43).

Анисина С. С. Проблемы реализации государственных программ и стратегическое планирование деятельности органов и подразделений МВД России // Академическая мысль. 2020. № 2 (93).

Аркадьева О. Г. Оценка эффективности реализации государственных программ: методические аспекты формирования отчетности // Экономический анализ: теория и практика. 2018. № 1.

Белогорцева Ю. А. Адаптация государственных программ к условиям нестабильной внешней среды: зарубежный и российский опыт // Науковедение. 2017. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/128EVN617.pdf> (дата обращения: 15.05.2021).

Борщевский Г. А. Инструменты оценки реализации государственных программ Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 67.

Великова А. В., Моспанова Е. В. Государственная программа: от разработки до реализации и оценки эффективности ее реализации // Наука среди нас. 2019. № 8 (24).

Власов Б. Е., Петрова О. В. Организационно-правовые аспекты разработки и реализации программ антикриминальной направленности как формы оптимизации взаимоотношений территориальных органов МВД России с региональными органами государственной власти и управления // Вестник ВИПК МВД России. 2018. № 4 (48).

Власов Б. Е. Программно-целевое управление в деятельности органов внутренних дел: теория и реальность // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 2 (18).

Власов Б. Е., Татаринцев В. В. К вопросу о системе правового обеспечения принятия стратегических управленческих решений в органах внутренних дел // Актуальные проблемы теории и практики государственного управления. Москва, 2018.

Гавва Р. В. Программно-целевое планирование в России и за рубежом // Вестник ГУУ. 2017. № 7-8.

Гродская Г. Н., Валяева Е. С. Государственные программы в системе стратегического планирования: механизм интеграции и реализация принципов проектного управления // Вестник Волжского университета имени В. Н. Татищева. 2019. № 3.

Маркова А. А. Государственные программы как инструмент бюджетного планирования и прогнозирования // Вестник РУДН. Серия: Экономика. 2013. № 5.

Мхитарян Ю. И. Повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации // Век качества: электронный научный журнал. 2019. № 1. URL: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/119001.pdf> (дата обращения: 10.04.2021).

Ноженко Д. Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ // Вопросы управления. 2016. № 4 (22).

Синчук Ю. В. О стратегическом планировании // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Общественные науки. 2020. № 4 (841).

Учебное издание

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ
РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Учебное пособие

Редактор Э. А. Циткилова
Верстка С. Н. Портновой

Подписано в печать 30.09.2021. Формат 60 × 84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 5,35. Уч.-изд. л. 4,62. Тираж 243 экз. Заказ № 40у

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125993, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907187-88-7

